



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Simple Nulidad

Demandante: Miguel Ospina Ospina

Demandado: Municipio de Coyaima – Concejo municipal

Radicación: 73001-33-33-002-2018-00292-00

ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del medio de control de NULIDAD instaurado por MIGUEL OSPINA OSPINA en contra del MUNICIPIO DE COYAIMA – CONCEJO MUNICIPAL.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. Pretensiones

Decretar la nulidad del Acuerdo No. 03 de 2018 del 01 de Junio de 2018 (sic), *"por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Coyaima Tolima para que contrate cupo de endeudamiento para el municipio y otorgue las garantías necesarias para respaldarlos con destino a la financiación de proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal y se dictan otras disposiciones"*, así como los demás actos administrativos derivados del citado acuerdo.

1.2. Fundamentos fácticos

El Concejo Municipal de Coyaima Tolima expidió el acuerdo No. 03 del 01 de Junio de 2018 (sic), *"por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Coyaima Tolima para que contrate cupo de endeudamiento para el municipio y otorgue las garantías necesarias para respaldarlos con destino a la financiación de proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal y se dictan otras disposiciones"*.

El anterior acuerdo es contrario a la Constitución y la ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Como normas vulneradas se citaron:

Artículo 345 de la Constitución, así como los artículos 72 de la Ley 136 de 1994, 279 y 284 del Decreto 1333 de 1986 y 27 de la Ley 152 de 1994.

Como cargos de nulidad se plantearon los siguientes:

El acuerdo demandado infringe el principio de unidad de materia, por autorizar un empréstito y también la realización de las modificaciones presupuestales que se ocasionaren por tal motivo.

En efecto, los numerales 3 y 4 del artículo segundo del acuerdo, conculcan el artículo 345 superior, en tanto se autoriza al Alcalde municipal para suscribir contratos cualquiera sea su modalidad, y lo que se debate en las consideraciones es relacionado directamente con un contrato de empréstito. Por tanto, no hay una unidad de materia entre el título del acuerdo y las facultades otorgadas por el concejo.

A pesar que se haga uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior, el Concejo no puede facultar al Alcalde para modificar el presupuesto municipal en lo que tiene que ver con adiciones y operaciones de crédito, en tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribе dichas adiciones a los presupuestos de las entidades territoriales. Por mandato constitucional, la creación del presupuesto de rentas y gastos, deben ser ordenadas por el legislador, en este caso, corresponde al Concejo Municipal, tal como lo establece el numeral 5 del artículo 313 Superior.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 352 Constitucional, las autoridades deben ceñirse al Estatuto Orgánico del Presupuesto, que se encuentra consagrado en el Decreto 111 de 1996, disposición que, conforme al artículo 80, determina que no es potestativo sino obligatorio que, para el caso de los municipios, sea el Concejo, a solicitud del Alcalde, el que apruebe las modificaciones a efectuarse.

Así, resulta evidente que la facultad otorgada en el artículo segundo numerales 3,4 y 5 del acuerdo cuestionado, corresponde a un tema de índole claramente presupuestal, función que es propia del Concejo en cumplimiento del mandato Constitucional, luego se rompe el principio de separación de poderes cuando se delegan tales funciones al Ejecutivo a sabiendas de que son inherentes de la Corporación edilicia.

También se censura el artículo segundo numeral 5 del acuerdo cuestionado, pues en el mismo se manifiesta qué recursos se deben pignorar, determinado que se pueden pignorar recursos de OTROS SECTORES, sin delimitar, como lo establece la ley, qué otros sectores se deben afectar, pues los deja de manera general, afectando con esto todo el presupuesto y la unidad de caja que debe existir.

Además, señala que el acuerdo demandado no cuenta con:

- El estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.
- La autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal, para lo cual es necesario que en el Plan de Desarrollo Municipal exista una norma expresa solicitando este endeudamiento.

Medio de control: Simple Nulidad
Demandante: Miguel Ospina Ospina
Demandado: Municipio de Coyaima-Concejo municipal
Radicación N°. 73001-33-33-003-2018-00292-00

- El concepto de la Oficina de Planeación Municipal sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.
- La relación y el estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.
- No se establece si el municipio tiene capacidad de pago.
- No se demuestra si el municipio tiene marco fiscal de mediano plazo y si el respectivo presupuesto se ajusta a dicho marco, si la operación de crédito público afecta el plan financiero que soporta el marco fiscal de mediano plazo, y si es así, qué medidas se tomarán para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo.
- Tampoco se establece si los proyectos "construcción del centro administrativo CAM de Coyaima Departamento del Tolima y "Construcción, adecuación y mantenimiento placa del Polideportivo en la Inspección de Catilla Municipio de Coyaima Tolima" se encuentra registrado en el banco de proyectos. Por otro lado, sostiene que con la radicación del acuerdo para estudio, no se anexó registro del proyecto de inversión debidamente preparado y formulado.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Municipio de Coyaima - Concejo Municipal (fls. 56-77).

Se opuso a las pretensiones de la demanda, presentando las siguientes razones frente a las normas invocadas como vulneradas:

Artículo 345 de la Constitución Política: De los hechos de la demanda y de las pruebas aportadas, no se deduce que el acto administrativo demandado materialice alguna de las situaciones expuestas en el texto normativo.

Artículo 72 de la ley 136 de 1994: los cuatro artículos del acuerdo guardan relación, por cuanto en el artículo primero se faculta al Alcalde para gestionar, adquirir y contratar el empréstito; en el segundo artículo se dice que en uso de las facultades conferidas por el artículo anterior el Alcalde puede suscribir contratos con entidades crediticias, otorgar garantías, efectuar las modificaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento al acuerdo, realizar las tareas administrativas y presupuestales necesarias para satisfacer las obligaciones que se requieren para financiar los proyectos descritos en el artículo primero. Y en el artículo cuarto limita a 48 meses el término de pignoración de las rentas.

Lo anterior da cuenta que los 4 artículos están relacionados entre sí, es decir, entre ellos hay coherencia, que se considera como la misma materia, al tenor de lo expresado en la sentencia C-133 de 2012.

Artículos 279 y 284 del Decreto 1333 de 1986: No se entiende por qué se indica como violadas las normas que regulan el trámite de las operaciones de crédito, ya que en la demanda se señala como acto administrativo demandado un acuerdo expedido por el concejo municipal de Coyaima.

En este proceso sólo pueden controvertirse las situaciones del artículo 137 del CPACA. Por lo tanto, si el Alcalde de Coyaima, al tramitar la operación de crédito, no cumplía con los requisitos que la ley exige para esta contratación, no era procedente el trámite del citado artículo, sino que correspondería a otro procedimiento.

No existe norma que indique que los requisitos de los artículos 279 y 284 del Decreto 1333 de 1986, debe cumplirlos el Alcalde municipal o el concejo respectivo, en algún momento anterior a la operación del crédito. En estas condiciones, las operaciones de crédito en que intervenga el municipio de Coyaima tienen un trámite especial y la autorización del Concejo es solamente el segundo requisito que establece el citado artículo 279, que debe ser cumplido en el momento de tramitar la operación de crédito ante la entidad financiera correspondiente.

Refiere que, antes de presentar el proyecto de acuerdo, se prepararon los estudios necesarios para tramitar la operación de crédito, indicando que el municipio de Coyaima preparó los documentos necesarios para que la entidad financiera que fuera seleccionada mediante el trámite legal, estudiara y aprobara dicho trámite financiero, es decir, para dar cumplimiento a los artículos 278, 279 y 284 del Decreto 1333 de 1986, parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y artículo 2.2.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015, que gobiernan el trámite y mencionan los documentos que se deben aportar ante la entidad financiera para estos negocios que se rigen por el derecho privado.

Los documentos que exigen las entidades financieras para estos casos, fueron materia de estudio y sirvieron de soporte de la exposición de motivos que elaboró el Alcalde municipal cuando presentó el proyecto de acuerdo, para dar cumplimiento al artículo 72 de la Ley 136 de 1994.

Aclara que la totalidad de los documentos exigidos por el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986, deben ser presentados como anexos a la solicitud de la operación de crédito y no al concejo municipal. Sin embargo, en el texto de la exposición de motivos, se aportó el cuadro que demuestra la capacidad de endeudamiento, resultado del estado de deuda pública y el valor de su servicio anual, aclarándose que al 31 de diciembre de 2017 el saldo de deuda con proyecto era del 1.00%, muy por debajo del limitante establecido por la ley (artículo 284 del Decreto 1333 de 1986), situación que estuvo igual hasta el 13 de abril de 2018, pero que a la presentación del proyecto de acuerdo al concejo se aumentó al 2.94%, en razón de la sumatoria del cálculo del proyecto de endeudamiento a que se refería el proyecto.

Resalta que el 4 de abril de 2018, el secretario de Hacienda municipal suscribió la remisión de los documentos que se relacionan en el anexo 1 del cuaderno de antecedentes administrativos y acompañó en un CD el plan de desarrollo y marco fiscal del municipio de Coyaima, correspondiente al periodo 2016-2019.

De los documentos financieros citados, se deduce un nivel indicador para la operación de crédito "semáforo en verde", asunto que se encuentra certificado en los folios No. 13 y 19 del cuaderno de antecedentes administrativos, dando cumplimiento ante la entidad financiera (numeral 4 del artículo 279 del Decreto 1333 de 1986).

Sobre la necesidad y utilidad de la obra, expresó que se hizo un estudio del edificio donde funcionaban las dependencias de la Alcaldía municipal, el cual se encontraba

Medio de control: Simple Nulidad
Demandante: Miguel Ospina Ospina
Demandado: Municipio de Coyaima-Concejo municipal
Radicación N°. 73001-33-33-003-2018-00292-00

en estado de peligro de causar un desastre, por lo que se empezó con la ingeniería del edificio actual, se elaboraron los estudios y diseños para la construcción del centro administrativo CAM, se certifica el estado de vulnerabilidad y se termina con la viabilidad del proyecto expedida por el Gobierno Nacional; así mismo, se elaboró un estudio económico que contiene la conveniencia técnica y utilidad de la obra de construcción, adecuación y mantenimiento del polideportivo.

Agrega que los proyectos que son materia de la operación de crédito se encuentran incluidos en el plan municipal de desarrollo "Ahora sí Coyaima, un Gobierno para todos 2016-2019", por consiguiente, radicados en el Banco de Programas y Proyectos de inversión municipal.

En ese orden de ideas, sostiene que la autorización del Concejo al Alcalde para incluir los recursos de la operación de crédito en el presupuesto no es ilegal, esto es, se autorizó al Alcalde para hacer los movimientos presupuestales necesarios para la inclusión de los recursos de crédito y, por supuesto, finiquitar los gastos de inversión necesarios para las obras mencionadas en el mismo acuerdo, acorde con lo establecido en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política.

Asevera que, la cita que se hace del artículo 345 Constitucional agrega una expresión que no pertenece a dicha norma, pues si bien indica que los traslados presupuestales deben ser ordenados por el Legislador, no ordena que no sea posible que éste designe dicha facultad en el ejecutivo. Esta prohibición no la establece la norma constitucional, a contrario sensu, se mantiene la norma consagrada en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución.

Por último, señala que no tiene lógica jurídica que, después de autorizado el Alcalde para contratar un empréstito, no pueda el Concejo en el mismo acuerdo facultar al Alcalde para la incorporación del mismo. Insiste en la legalidad del numeral 4 del artículo 2 del acuerdo impugnado, porque está de conformidad con la norma constitucional mencionada y que la ley, ni la jurisprudencia ni la doctrina, tienen la fuerza jurídica de modificarla (referencia al numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política).

3. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el 10 de septiembre de 2018 (fl. 1), siendo admitida mediante auto del 8 de octubre de 2018, ordenando notificar a las entidades demandadas y demás intervinientes. Así mismo se publicó el aviso a la comunidad (fl. 46 y 54).

Dentro del término legalmente concedido, el municipio de Coyaima contestó la demanda (fl. 312). Vencido en silencio el término para reformar la demanda, el día 11 de julio de 2019 se celebró la audiencia inicial, oportunidad en la que se fijó el litigio y se ordenó a las partes que presentaran alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes (fls. 319-320).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte Demandante.

Guardó silencio.

4.2. Parte Demandada.

Alega que el demandante, quien es concejal del municipio, no puso a disposición del Juzgado los elementos que ordena la ley para que el Juzgador de conocimiento tuviera los soportes para decidir, elementos necesarios para fallar definitivamente el proceso sin entrar en el campo de las deducciones, inferencias y derivaciones que no son admitidas cuando el acto demandado no ha sido suficientemente individualizado en un proceso perteneciente a la jurisdicción contencioso administrativa.

Expuso que, teniendo en cuenta que a través del proceso no se modificaron las posiciones de las partes y no se aportaron pruebas diferentes a las allegadas con la demanda, la contestación y los antecedentes administrativos, con base en el principio de economía procesal, se atiende a lo señalado en la contestación de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es procedente declarar la nulidad del Acuerdo 003 del 22 de mayo de 2018 “por medio del cual se autoriza al señor Alcalde municipal de Coyaima Tolima, para que contrate cupo de endeudamiento para el municipio de Coyaima y otorgue las garantías necesarias para respaldarlos, con destino a la financiación de proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal y se dictan otras disposiciones”, por infracción de las normas en que debía fundarse conforme a los cargos de nulidad planteados en la demanda?

2. MARCO JURÍDICO

2.1. De la unidad de materia.

El artículo 158 de la Constitución Política, establece que *“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”*.

Dicho mandato constitucional tuvo desarrollo legal a través del artículo 72 de la ley 136 de 1996, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, que prescribe que *“todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación*.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan”.

Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional en sentencia C-786 de 2004, precisó que "(...) el principio de unidad de materia pretende "asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tiene que ver con la(s) materias(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere"3. "La jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene".

2.2. Las operaciones de crédito.

El artículo 2 de la Ley 358 de 1997, "por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento", estableció que (...) "Las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión" y que "para los efectos de este parágrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

2.3. Gastos de funcionamiento y de inversión.

Sobre aquella distinción, el Consejo de Estado ha enseñado que "(...) Los gastos necesarios para el sostenimiento o manejo de una entidad, son los gastos conocidos y denominados por la doctrina como de funcionamiento, pues son las erogaciones necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos o de la función pública, y que se invierten en la adquisición de bienes de consumo y en servicios personales. De consiguiente, y tal como lo precisa el profesor Alejandro Ramírez Cardona, **los gastos de funcionamiento se clasifican en gastos de servicios** que comprenden los sueldos, salarios, honorarios, prestaciones sociales, etc., de los trabajadores del Estado, y **gastos de consumo**, tales como los automóviles, muebles y enseres, los bienes semidurables de consumo (implementos de duración generalmente inferior a un año), y bienes de consumo perecederos v gr, gasolina para los automóviles oficiales.

Simultáneamente existen los **gastos de inversión**, que a diferencia de los gastos de funcionamiento, que retribuyen bienes de consumo y servicios personales prestados, **son erogaciones que retribuyen bienes de capital de tal manera que aumentan el patrimonio de la entidad**, pues son en general las **sumas de dinero empleadas en la adquisición de bienes estatales permanentes tales como una edificación o la construcción de una obra pública**. Estos gastos se clasifican a su vez en gastos de inversión en bienes intermedios, como lo es **la adquisición de un edificio**, gastos que se destinan a la prestación de servicios administrativos, y

los de inversión en bienes durables finales, tales como las vías de transporte, comunicaciones, obras públicas, etc”¹.

2.4. Facultad de modificación del presupuesto municipal.

El artículo 313 numeral 5 de la Constitución Política, establece que corresponde a los Concejos municipales *“Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”*.

Por su parte, el artículo 345 del texto constitucional, señala que *“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”*.

Frente a la competencia legislativa para ordenar el gasto público, la Corte Constitucional en la Sentencia C -1249 de 2001, enseñó: *“Dichas competencias están reguladas en varios artículos de la Constitución Política, especialmente en los siguientes: i) En el numeral 11 del artículo 150 según el cual corresponde al Congreso expedir las leyes mediante las cuales se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos de la administración. ii) En el artículo 345 que literalmente dispone que no podrá hacerse “ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. iii) En el artículo 346 que indica que “en la Ley de Apropiações no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.”*

Las anteriores disposiciones consagran el principio de legalidad del gasto público en la fase de su aprobación, que exige que sea el Congreso como órgano de representación política quien decrete y autorice los gastos del Estado, asunto que constituye un mecanismo de control político y presupuestal del órgano legislativo sobre el ejecutivo”

Igualmente, en la sentencia C-192 de 1997, la alta Corporación precisó que *“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. 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, 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”*.

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, M.P. Dr. Delio Gómez Leyva. Sentencia del 31 de enero 1997, Radicación número: 7300.

Sin embargo, el artículo 313 numeral 3 indica que también corresponde a los Concejos, *“Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”*.

En consonancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta lo ordenado en el Código de Régimen Municipal que, en el artículo 92 establece que son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, *“7.- Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar, empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos (...)”*.

No obstante, en lo atinente a la específica atribución de modificar el presupuesto, la Corte en sentencia C-685 de 1996, *“sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el Ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto (...) Por ello, si el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley, tal y como lo estatuyen los artículos 79 y ss del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

(...)

según la Constitución, es al Congreso a quien corresponde, por medio de la ley del presupuesto, apropiar las partidas y sus orientaciones (CP art. 345), por lo cual no puede la ley trasladar al Ejecutivo esa competencia para la definición última del gasto público, ni siquiera en materia de inversión social, pues se estaría rompiendo la legalidad del gasto que, como ya se ha señalado en esta sentencia, es uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático”.

Ahora, el artículo 352 *ibídem*, consagra que *“además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”*.

El Decreto 111 de 1996, *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”*, señaló en el artículo 77 que *“Cuando, el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplican unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso”*.

En el artículo 80 reguló que *“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”*

Entre tanto, el artículo 81 *ibidem* estableció: *“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”*.

A su vez, el artículo 82 señaló: *“La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.*

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo”.

2.5. De los requisitos propios para la emisión del acuerdo en materia de empréstitos.

De conformidad con el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, las operaciones de crédito deben estar acompañadas de los siguientes documentos:

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

Debe agregarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, *“El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación”*.

2.6. De la pignoración de rentas o ingresos.

La Ley 358 de 1997, “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”, artículo constitucional que autoriza el endeudamiento de las entidades territoriales condicionándolo a su capacidad de pago, establece en su artículo 2° que “las operaciones de crédito público únicamente podrán destinarse a gastos de inversión”, así mismo, limita la

pignoración de las rentas o ingresos forzosos de los entes, a que el crédito que garantice sea para financiar la inversión en los servicios, actividades o sectores a los cuales deba asignarse la respectiva renta o ingreso.

Al respecto, el artículo 11 de la citada disposición establece que *“Las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito.”*

En relación con los gastos de inversión con recursos del Sistema General de Participaciones, debe señalarse que dicho sistema es el conjunto de recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (modificados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007) a las entidades territoriales —departamentos, distritos y municipios- para la financiación de los servicios a su cargo y de las competencias asignadas por las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007.

El Sistema General de Participaciones está compuesto por i) un conjunto de cuatro asignaciones especiales (alimentación escolar, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, resguardos indígenas y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y otro integrado por ii) las asignaciones sectoriales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico y una participación de propósito general).

3. HECHOS DEMOSTRADOS

De acuerdo con las pruebas válidas y oportunamente aportadas al proceso, tenemos acreditados los siguientes hechos:

- 3.1. Por Acuerdo No. 008 de 2016, el Concejo municipal de Coyaima adoptó el plan de desarrollo “AHORA SI COYAIMA, UN GOBIERNO PARA TODOS 2016-2019”, en el que se indicó: *“el municipio de Coyaima presenta un comportamiento de endeudamiento favorable, en la actualidad la deuda asciende a 689 millones de pesos y se encuentra en semáforo verde tanto para intereses como para saldo, el indicador de solvencia para intereses es de 0.14 para el año 2016 y el indicador de sostenibilidad por el saldo de la deuda es de tan solo 2.16 para el año 2016. Se plantea en este plan de Desarrollo un empréstito por valor de setecientos cincuenta millones (\$750.000.000) para financiar la contrapartida del contrato plan sur del Tolima y así jalonar importantes recursos para el municipio.*

Parágrafo: para efectos de endeudamiento o recursos de crédito, el alcalde municipal, necesariamente deberá presentar previamente solicitud de autorización al Concejo municipal, acompañado de los proyectos de inversión para los cuales se solicitan los recursos del crédito”. (fl. 81 y CD visible al folio 78 del expediente).

- 3.2. En el año 2017 se elaboró proyecto de estudios, diseños y construcción del centro administrativo municipal de Coyaima, dentro de los que se encuentra el estudio de resistencia del concreto en el edificio municipal, que determinó una vulnerabilidad sísmica alta (fls. 96-183).
- 3.3. Se elaboró estudios y diseños de los proyectos de infraestructura física para el centro administrativo municipal – CAM del municipio de Coyaima (fls. 184-192), proyecto de infraestructura física de dicho centro (fls. 193-208), concepto de estudio de vulnerabilidad del edificio (fls. 208-209) y resultado de evaluación de proyecto (fls. 210-214).
- 3.4. También se realizó estudio económico, conveniencia técnica y utilidad de la obra del proyecto construcción, adecuación y mantenimiento de la placa de la cubierta del polideportivo y obras complementarias en la inspección de castilla municipio de Coyaima, en donde se indica que la obra se financiaría, en parte, con recursos de préstamo por valor de \$50.000.000. (fls. 215-258).
- 3.5. El 4 de abril de 2017, el secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo del municipio, certificó que el proyecto de construcción, adecuación y mantenimiento de placa de la cubierta del polideportivo y obras complementarias en la inspección de Castilla, se encuentra incluido en el plan municipal de Desarrollo “Ahora sí Coyaima, un Gobierno para Todos 2016-2019”, aprobado mediante acuerdo 008 del 3 de junio de 2016, por consiguiente, se encontraba radicado en el Banco de Programas y Proyectos de inversión municipal (fl. 260).
- 3.6. El 7 de abril de 2017, el secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo de Coyaima, certificó que el proyecto construcción del centro administrativo municipal – CAM se encontraba incluido en el plan municipal de Desarrollo “Ahora sí Coyaima, un Gobierno para Todos 2016-2019”, aprobado mediante acuerdo 008 del 3 de junio de 2016, por consiguiente, se encontraba radicado en el Banco de Programas y Proyectos de inversión municipal (fl. 259).
- 3.7. El 30 de noviembre de 2017, el Concejo municipal de Coyaima expidió el acuerdo 007, por el cual se expide el presupuesto de ingresos y de gastos del ente territorial, para la vigencia fiscal del año 2018 (CD. folio 94 del expediente).
- 3.8. El 29 de diciembre de 2017, el Concejo municipal expidió el acuerdo No. 009, por medio del cual suprimió la siguiente redacción establecida en el artículo quinto, capítulo tres del acuerdo 008 del 3 de junio de 2016: Plan de Desarrollo Municipal: *“para financiar la contraprestación del contrato Plan Sur Tolima”*.

En la parte considerativa del acto se indicó que el edificio municipal donde funcionaba el Despacho de la Alcaldía del municipio de Coyaima y sus dependencias, fue construido hace más de 50 años, últimamente se han observado fisuras y grietas en sus paredes principales, deterioro en el techo y mal estado de sus pisos, fallas éstas que amenazan la seguridad de las personas, lo que hace necesario y urgente que la

administración municipal emprenda la reparación inmediata en su estructura.

Que el municipio de Coyaima debe negociar un empréstito para atender las obras necesarias y solucionar esta necesidad, por el sistema de contratación de recursos públicos o mediante cofinanciación.

Por lo anterior, se ven en la necesidad de modificar la condición del plan de desarrollo donde se indica que los recursos obtenidos de la negociación del empréstito solo pueden ser aplicados como contrapartida de los recursos provenientes del contrato plan del sur del Tolima.

Se concluyó que, teniendo en cuenta que en ese momento no había recursos financieros del proyecto plan del sur del Tolima para realizar inversiones en obras, se dispuso suprimir en el Plan de Desarrollo municipal de Coyaima 2016-2019 esta condición y dejar en libertad para que los recursos del empréstito pudieran ser utilizados en obras sin importar la fuente u origen de los recursos principales (fls. 83-88).

- 3.9. El secretario de Hacienda municipal expidió certificación sobre la capacidad de endeudamiento - Ley 358 de 1997 – y tabla de amortización aproximada – crédito de inversión (fls. 89-90).
- 3.10. El 27 de abril de 2018, se suscribió por parte del Alcalde municipal, el secretario de Hacienda, Secretario de Planeación y el secretario General y de Gobierno, acta CMFIS No. 003, en la que el secretario de Hacienda informa: *“como resultado de las gestiones administrativas y presupuestales no existe la capacidad de efectivo para poder cubrir con recurso propio la inversión de los proyectos mencionados por el señor alcalde y que comparte la necesidad de tramitar con la banca comercial un empréstito financiero, para lo cual se compromete a solicitar las respectivas propuestas a los bancos que estén interesados en participar de dicho proyecto.*

De igual forma y por directriz del señor alcalde imparte las instrucciones para que se elabore el proyecto de acuerdo correspondiente, teniendo en cuenta que se requiere la suma de setecientos cincuenta millones de pesos MCTE (\$750.000.000,00) para llevar a cabo los siguientes proyectos” (fls. 279-280):

PROYECTOS	VALOR DEL PROYECTO
<i>1.- construcción del centro administrativo – CAM del municipio de Coyaima – Departamento del Tolima.</i>	<i>\$700.000.000,00</i>
<i>2.- construcción, adecuación y mantenimiento placa del polideportivo en la inspección de Castilla municipio de Coyaima Tolima</i>	<i>\$50.000.000,00</i>

- 3.11. El 9 de mayo de 2018, el Alcalde municipal de Coyaima presentó proyecto de acuerdo para contratar cupo de endeudamiento para el

municipio y se otorguen las garantías necesarias para respaldarlos, con destino a la financiación de proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal (fls. 10-13 y 261,).

3.12. En la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, se hace relación a las metas trazadas en el plan de desarrollo denominado "AHORA SÍ UN GOBIERNO PARA TODOS", en el que se menciona el proyecto del edificio de la Administración municipal y el sostenimiento de la infraestructura deportiva, presentando un diagnóstico sobre la situación financiera y presupuestal en que se encuentra el municipio. En efecto, se presentaron los siguientes temas:

- Situación presupuestal actual: ingresos y egresos.
- Comportamiento de la deuda pública: En la actualidad, el municipio de Coyaima posee un crédito financiero con el Banco de Bogotá el cual tiene programado cancelar en su totalidad durante la presente vigencia, siendo este municipio cumplidor de sus deberes financieros al 100% y del cual no ha tenido retraso alguno en ninguna de las cuotas programadas.
- Cumplimiento ley 617 de 2000.
- Nivel de solvencia y sostenibilidad según Ley 358-1997: en la actualidad, el municipio de Coyaima Tolima se encuentra incurso en crédito público y cuenta con la capacidad de endeudamiento necesaria para realizar operaciones de crédito público, de acuerdo con los indicadores financieros exigidos por la Ley 358 de 1997 (fls. 14-24 y 262-272).

3.13. El 13 de abril de 2018, el Jefe de Contabilidad de la secretaría de Hacienda certificó que, revisados los libros de contabilidad, el municipio tenía capacidad de endeudamiento de \$3.884.503.379 a 31 de diciembre de 2017; que la situación financiera del municipio de Coyaima en la vigencia 2018 se encontraba mejor, conservando el nivel indicador semáforo verde y el porcentaje en 1.00% como deuda pública (fl. 95).

3.14. El 16 de mayo de 2018, la comisión segunda de presupuesto y asuntos financieros del Concejo municipal de Coyaima, suscribió el acta No. 003, con el fin de dar primer debate al proyecto de acuerdo No. 003 de 2018, en donde el ponente solicitó que se diera viabilidad al proyecto presentado, en la medida que en el plan de desarrollo municipal se pretende la financiación de la construcción del palacio municipal y del proyecto de construcción del polideportivo. Se señala además que, el CONFIS municipal del 27 de abril de 2018, autorizó al Alcalde para que contratara cupo de endeudamiento por valor de \$750 millones para la financiación de los proyectos mencionados. Se hace mención también que se cuenta con certificación de la secretaría de Hacienda sobre capacidad de endeudamiento y está en semáforo verde de conformidad con la ley 358 de 1997. El proyecto fue aprobado en primer debate con 3 votos a favor y 2 en contra (fls. 25-27 y 281-283).

3.15. El 22 de mayo de 2018 se celebró sesión en el concejo municipal de Coyaima, oportunidad en la que se discutió el proyecto de acuerdo No. 003 (fls. 284-304).

- 3.16. Mediante el acuerdo No. 003 del 22 de mayo de 2018, el Concejo municipal de Coyaima autorizó al señor Alcalde municipal, para que contratara cupo de endeudamiento para el municipio de Coyaima y otorgara las garantías necesarias para respaldarlos, con destino a la financiación de proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal.

El Concejo municipal, sustentó su decisión en el numeral 3 del artículo 313 y artículo 364 de la Constitución, numeral 7 del artículo 92 del Decreto 1333 de 1986, parágrafo 4 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, artículos 1 y 2 de la Ley 358 de 1997, y artículo 7 de la ley 819 de 2003.

En el acuerdo se presentó la siguiente motivación: "(...) el municipio de Coyaima – Tolima, está desarrollando las acciones contempladas en el plan de desarrollo municipal, el cual fue denominado "AHORA SI COYAIMA UN GOBIERNO PARA TODOS", y dentro del cual se encuentra contemplado el eje estratégico: "Gobierno eficaz con resultados" programa: modernización institucional – meta producto: edificio administración municipal construido, remodelado, ampliado y dotado, de igual se encuentra contemplado el eje estratégico: "Desarrollo social para el bienestar general" programa: recreación y deporte para vivir mejor con una meta de producto: construcción, mejoramiento y sostenimiento de infraestructura deportiva.

Que en la actualidad, el municipio no cuenta con liquidez inmediata para la ejecución de los proyectos que permitan dar cumplimiento a las acciones antes mencionadas y para lo cual requiere contar con un capital estimado de setecientos cincuenta millones de pesos (\$750.000.000,00) M/CTE., el cual se proyecta en los siguientes términos:

PROYECTOS	VALOR DEL PROYECTO
1.- construcción del centro administrativo – CAM del municipio de Coyaima – Departamento del Tolima.	\$700.000.000,00
2.- construcción, adecuación y mantenimiento placa del polideportivo en la inspección de Castilla municipio de Coyaima Tolima	\$50.000.000,00

Que según análisis financiero efectuado por la secretaría de Hacienda municipal, el municipio cumple con los indicadores de capacidad de endeudamiento como lo determina la ley 358 de 1997, ley 819 de 2003 e indicadores de ley 617 de 2000.

Que teniendo en cuenta el impacto fiscal que genera la obtención del empréstito, además de ser explícito resulta ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo, en un término superior a 4 años, máxime que se pretende pignorar a favor de las entidades otorgantes del crédito las rentas provenientes del SGP. Para el proyecto No. 01 – Renta SGP – sector propósito general – libre inversión y para el proyecto No. 2 – Renta SGP – sector Deporte, para respaldar el crédito motivo por el cual se

considera pertinente facultar al Ejecutivo Municipal, por el término de 1 año, para que realice las actividades citadas”.

Con fundamento en ello, el Concejo municipal acordó:

*“**ARTÍCULO PRIMERO:** Facúltese al señor Alcalde municipal de Coyaima – Tolima para que gestione, adquiera y/o contrate con el sector financiero empréstito, hasta por la suma de setecientos cincuenta millones de pesos (\$750.000.000) M/Cte., conforme a las siguientes destinaciones:*

1.- Hasta por la suma de setecientos millones de pesos (\$700.000.000) M/CTE para la construcción del CENTRO ADMINISTRATIVO – CAM DEL MUNICIPIO DE COYAIMA DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.

2.- Hasta por la suma de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) M/CTE. Para la CONSTRUCCIÓN, ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO PLACA DEL POLIDEPORTIVO EN LA INSPECCIÓN DE CASTILLA MUNICIPIO DE COYAIMA TOLIMA.

***ARTÍCULO SEGUNDO:** En desarrollo de las facultades conferidas en el anterior artículo, el señor Alcalde podrá:*

(...)

2.- Otorgar las garantías correspondientes para respaldar el pago del servicio a la deuda del presente crédito.

3.- suscribir los contratos, cualquiera que sea su modalidad, con personas naturales o jurídicas, con el fin de cumplir con los objetivos establecidos en el artículo primero del presente acuerdo.

4.- Efectuar las modificaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento al presente Acuerdo.

5.- Realizar las tareas administrativas y presupuestales necesarias para satisfacer las obligaciones que se adquieran para financiar los proyectos descritos en el artículo primero, así como la pignoración de los recursos del sistema general de participaciones (SGP) – propósito general – libre inversión – otros sectores y recursos del sistema general de participaciones (SGP) – propósito general – Deporte, respectivamente”.

6.- Pignorar rentas hasta por 48 meses

***ARTÍCULO TERCERO:** Las facultades conferidas en el presente acuerdo tendrán una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018 (fls. 3-9 y 305-311).*

- 3.17.** El 21 de julio de 2018, el secretario de Hacienda municipal certificó que el municipio de Coyaima a esa fecha no presentaba saldos en cuentas embargadas, porque los procesos terminaron con conciliación o sentencia favorable (fls. 91-92).

4. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Con la demanda se solicita la nulidad del acuerdo No. 03 de 2018 del 22 de mayo de 2018 (sic), "por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Coyaima

Tolima para que contrate cupo de endeudamiento para el municipio y otorgue las garantías necesarias para respaldarlos con destino a la financiación de proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal y se dictan otras disposiciones”, con base en los cargos de nulidad que a continuación serán analizados:

En primer lugar, el actor sostiene que los numerales 3 y 4 del artículo segundo del acuerdo, conculcan el artículo 345 superior, en tanto se autoriza al Alcalde municipal para suscribir contratos cualquiera sea su modalidad, y lo que se debate en las consideraciones es relacionado directamente con un contrato de empréstito. Por tanto, no hay una unidad de materia entre el título del acuerdo y las facultades otorgadas por el concejo.

El anterior cargo no está llamado a prosperar, teniendo en cuenta que en el presente caso se parte de un erróneo entendimiento del acto acusado, pues desde el mismo título del acuerdo se anuncia la autorización al Alcalde para que contrate un cupo de endeudamiento, lo cual se encuentra suficientemente motivado en el cuerpo del acuerdo, al indicarse la necesidad de obtener recursos a través de empréstito para el desarrollo de 2 proyectos: la construcción del centro administrativo, y la construcción, adecuación y mantenimiento de la placa del polideportivo.

Si bien, el numeral 3 del artículo segundo faculta al Alcalde para suscribir los contratos, cualquiera que sea su modalidad, es claro que dicha autorización debe ser entendida en lo atinente al cupo de endeudamiento autorizado, lo cual guarda unidad de materia con el contenido general del acto, pues la temática gira en torno a la negociación y celebración de un contrato de empréstito y proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal.

En segundo lugar, se censura el artículo segundo numeral 5 del acuerdo cuestionado, pues en el mismo se manifiesta qué recursos se deben pignorar, determinado que se pueden pignorar recursos de OTROS SECTORES, sin delimitar, como lo establece la ley, qué otros sectores se deben afectar, pues los deja de manera general, afectando con esto todo el presupuesto y la unidad de caja que debe existir.

No le asiste razón al actor en el anterior cargo de nulidad, toda vez que, como se vio con antelación, el artículo 11 de la Ley 358 de 1997, señala que las entidades territoriales pueden pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes.

En efecto, en el presente caso se aprecia que los recursos a pignorar se encuentran delimitados por los rubros presupuestales específicos para los cuales son destinados, pues la construcción de la sede municipal se limitó a los dineros del sistema general de participaciones (SGP) – propósito general – libre inversión – otros sectores, mientras que los destinados al mejoramiento del polideportivo, se sustentaron en los recursos del sistema general de participaciones (SGP) – propósito general – Deporte, con lo cual se encuentra claramente delimitados los recursos objeto de la pignoración, cumpliéndose así el mandato de la norma antes citada.

En tercer lugar, se indica en la demanda que, el acuerdo demandado no contó con los documentos de soporte, dentro de los que se encuentran los enlistados en el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986, razón por la cual se pasará a determinar si se aportaron cada uno de los documentos de la operación de crédito:

- Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.

Al respecto, dentro del expediente se encuentra acreditado que antes de la expedición del acuerdo, se emitió proyecto de estudios, diseños y construcción del centro administrativo municipal de Coyaima; concepto de estudio de vulnerabilidad del edificio, resultado de evaluación de proyecto; estudio económico, conveniencia técnica y utilidad de la obra del proyecto construcción, adecuación y mantenimiento de la placa de la cubierta del polideportivo; certificación que los proyectos estaban incluido en el plan municipal de Desarrollo “Ahora sí Coyaima, un Gobierno para Todos 2016-2019” y que se encontraba radicado en el Banco de Programas y Proyectos de inversión municipal.

- Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.

Tal requisito emerge del mismo acuerdo demandado, pues allí la Corporación Política administrativa autorizó expresamente al Alcalde municipal para lograr un cupo de endeudamiento, con la finalidad de llevar adelante los proyectos antes aludidos.

También se cuenta con el acta de la comisión segunda de presupuesto y asuntos financieros del Concejo municipal de Coyaima, en la que consta el primer debate al proyecto de acuerdo No. 003 de 2018, en donde el ponente solicitó que se diera viabilidad al mismo, en la medida que en el plan de desarrollo municipal se pretendía la financiación de la construcción del palacio municipal y del polideportivo. Se señala además que, el CONFIS municipal del 27 de abril de 2018, autorizó al Alcalde para que contratara cupo de endeudamiento por valor de \$750 millones para la financiación de los proyectos mencionados. Se indica también que se cuenta con certificación de la secretaría de Hacienda sobre capacidad de endeudamiento y está en semáforo verde de conformidad con la ley 358 de 1997.

- Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquélla no existiera sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.

Al respecto, se cuenta con certificación del 7 de abril de 2017, en la que el secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo de Coyaima, certificó que el proyecto construcción del centro administrativo municipal – CAM se encontraba incluido en el plan municipal de Desarrollo “Ahora sí Coyaima, un Gobierno para Todos 2016-2019”, aprobado mediante acuerdo 008 del 3 de junio de 2016, por consiguiente, se encontraba radicado en el Banco de Programas y Proyectos de inversión municipal.

Así mismo, se tiene que el 27 de abril de 2018, se suscribió por parte del Alcalde municipal, el secretario de Hacienda, Secretario de Planeación y el secretario

General y de Gobierno, acta COMFIS No. 003, en la que quedó fijada la necesidad de las siguientes obras:

PROYECTOS	VALOR DEL PROYECTO
1.- construcción del centro administrativo – CAM del municipio de Coyaima – Departamento del Tolima.	\$700.000.000,00
2.- construcción, adecuación y mantenimiento placa del polideportivo en la inspección de Castilla municipio de Coyaima Tolima	\$50.000.000,00

- Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.

Sobre el punto, reposa en el expediente certificación del secretario de Hacienda municipal sobre la capacidad de endeudamiento - Ley 358 de 1997 – y tabla de amortización aproximada – crédito de inversión.

Se aprecia también que el 13 de abril de 2018, el Jefe de Contabilidad de la secretaría de Hacienda certificó que, revisados los libros de contabilidad, el municipio tenía capacidad de endeudamiento de \$3.884.503.379 a 31 de diciembre de 2017; que la situación financiera del municipio de Coyaima en la vigencia 2018 se encontraba mejor, conservando el nivel indicador semáforo verde y el porcentaje en 1.00% como deuda pública.

Igualmente, en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo se presentó un diagnóstico sobre la situación financiera y presupuestal en la que se encontraba el municipio, comportamiento de la deuda pública, y nivel de solvencia y sostenibilidad.

- Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas.

En lo pertinente, con la contestación de la demanda se allegó el acuerdo 007 del 30 de noviembre de 2017, por el cual se expide el presupuesto de ingresos y de gastos del ente territorial, para la vigencia fiscal del año 2018.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 2017, el Concejo municipal expidió el acuerdo No. 009, en el que determinó la necesidad que el municipio de Coyaima debía negociar un empréstito para atender las obras necesarias y solucionar las necesidades advertidas.

En cuarto lugar, se alega en la demanda que no se demuestra si el municipio tiene marco fiscal de mediano plazo y si el respectivo presupuesto se ajusta a dicho marco. Dicho cargo no está llamado a prosperar, pues dentro del mismo texto del acuerdo acusado se precisó que *“debe señalarse que teniendo en cuenta el impacto fiscal que genera la obtención del empréstito, además de ser explícito resulta ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo, en un término superior a 4 años, máxime que se pretende pignorar a favor de las entidades otorgantes del crédito las rentas provenientes del SGP”*, esto es, se presentó justificación frente a la

compatibilidad de dicho marco fiscal, sin que la parte actora lograra desvirtuar que el cupo de endeudamiento no hubiere observado tal requisito.

En quinto lugar, se alega que el acuerdo demandado infringe el principio de unidad de materia, por autorizar un empréstito y también la realización de las modificaciones presupuestales que se ocasionaren por tal motivo. Agrega que, a pesar que se haga uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior, el Concejo no puede facultar al Alcalde para modificar el presupuesto municipal en lo que tiene que ver con adiciones y operaciones de crédito. Por mandato constitucional, la creación del presupuesto de rentas y gastos, deben ser ordenadas por el legislador, en este caso, corresponde al Concejo Municipal, tal como lo establece el numeral 5 del artículo 313 Superior.

A diferencia de lo sucedido con los anteriores cargos de nulidad, considera este Despacho que el último argumento presentado sí tiene vocación de prosperidad, pues como se vio con antelación, en virtud del principio de legalidad del gasto público, el Concejo Municipal de Coyaima es el que tiene la competencia para aprobar los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del Alcalde, tales como adiciones del presupuesto o créditos adicionales.

Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que *"las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional"*².

En efecto, el precepto constitucional determina que una vez aprobado el presupuesto, el ejecutivo no podrá hacer ninguna modificación. En el presente caso, si bien, en el ordinal 4 del artículo 2 del acuerdo acusado el Concejo municipal facultó al Alcalde para efectuar modificaciones presupuestales que se requiera para dar cumplimiento al acuerdo, lo cierto es que tal facultad es indelegable y, aún, si aceptara ese trasladado de competencia, no puede darse de forma general, pues es claro que, en tratándose de una competencia exclusiva de la Corporación, en cada caso la autorización debe partir del análisis de una situación particular y no como quedó plasmada de forma tan abstracta. Así, en caso de requerirse modificaciones del presupuesto en virtud de la ejecución del empréstito, estas deben ser sometidas al concejo y no dejarse a la liberalidad del mandatario local.

De acuerdo con lo anterior, la facultad otorgada en el numeral 4 artículo 2 del acuerdo cuestionado, corresponde a un tema de índole claramente presupuestal, función que les es propia del Concejo en cumplimiento del mandato Constitucional antes referido, razón por la cual se declarará la nulidad parcial del acuerdo demandado.

5. COSTAS

No se condenará en costas, al tratarse de un proceso donde se ventila un interés público y se pretende la preservación del orden jurídico en abstracto.

² Consejo de Estado en concepto de fecha 05 de junio de 2008, radicación N° 1889.

Medio de control: Simple Nulidad
Demandante: Miguel Ospina Ospina
Demandado: Municipio de Coyaima-Concejo municipal
Radicación N°. 73001-33-33-003-2018-00292-00

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del numeral 4 del artículo 2 del Acuerdo No. 003 de 22 de mayo de 2018, *"por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Coyaima Tolima para que contrate cupo de endeudamiento para el municipio y otorgue las garantías necesarias para respaldarlos con destino a la financiación de proyectos de inversión del plan de desarrollo municipal y se dictan otras disposiciones"*

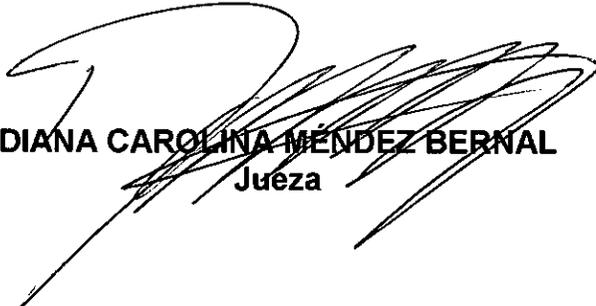
SEGUNDO: Comuníquese esta decisión al Municipio de Coyaima y al Concejo Municipal, para los fines pertinentes.

TERCERO: Denegar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin costas.

QUINTO: En firme la presente providencia, archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza