

**SECRETARÍA:** Sincelejo, cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022). Señor Juez, le informo que la parte demandante presentó reforma de la demanda. Así mismo, la parte demandada presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto que antecede. Lo paso al Despacho para lo que en derecho corresponda. Sírvase proveer.

  
ALFONSO PADRÓN ARROYO  
Secretario



---

**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO - SUCRE**

Sincelejo, cuatro (4) de enero de dos mil veintidós (2022)

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD  
RADICACIÓN No. 70001-33-33-008-2021-00136-00  
ACCIONANTE: LUIS ARTURO MARTÍNEZ OJEDA  
ACCIONADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO – CONCEJO MUNICIPAL DE SINCELEJO – ACUERDO MUNICIPAL No. 286 DE 25 DE FEBRERO DE 2021  
VINCULADO: FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. - FINDETER**

**1. ANTECEDENTES**

1.1. Mediante memorial de 16 de noviembre de 2021, la parte actora presentó reforma de la demanda, con el objeto de insertar nuevos hechos y pruebas documentales.

1.2. Mediante auto de fecha 29 de noviembre de 2021, este Despacho resolvió decretar como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal No. 286 de 25 de febrero de 2021.

1.3. A través de memorial de fecha 3 de diciembre de 2021, el Municipio de Sincelejo presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión antes referida.

**2. CONSIDERACIONES**

2.1.- Respecto a la reforma de la demanda, el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reza lo siguiente:

**“Artículo 173. Reforma de la demanda.** *El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:*

1. *La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.*

2. *La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan, o a las pruebas.*

3. *No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.*

*La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial.”*

Teniendo en cuenta el artículo citado, se tiene que la demanda podrá adicionarse, aclararse o modificarse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al vencimiento del traslado de la demanda. En el presente caso, la última notificación personal se realizó el 2 de noviembre de 2021, y la reforma fue presentada el 16 de noviembre de 2021, es decir estando dentro del término legal. Así mismo, se observa que la parte actora reforma la demanda insertando nuevos hechos y aportando nuevas pruebas documentales, por lo que cumple con los requisitos señalados en el artículo precedente.

Por lo que al haber sido presentada en término según lo establecido en el artículo 173 del CPACA, y cumplir con los requisitos allí señalados, procederá a admitirse la reforma presentada.

2.2. En cuanto al recurso de reposición, el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

*“Reposición. Modificado. Ley 2080 de 2021, art. 61. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.”*

Respecto a su trámite, el artículo 318 del Código General del Proceso, señala que cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia, el recurso de reposición deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

Y respecto al recurso de apelación, el artículo 243 del CPACA establece:

*“Apelación. Modificado. Ley 2080 de 2021, art. 62. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:*

(...)

5. *El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.*

(...)

*Parágrafo 1. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.”*

Señalando sobre su trámite el artículo 244 ibídem, que, si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición.

En el presente caso, el auto que decretó la medida cautelar fue publicado en el estado No. 080 de 30 de noviembre de 2021, el cual fue notificado por correo electrónico ese mismo día, y el recurso de reposición y en subsidio de apelación fue interpuesto el 3 de diciembre de 2021, estando dentro del término legal.

Del recurso se corrió traslado durante los días 13, 14 y 17 de enero de 2022, sin que la parte accionante se pronunciara al respecto.

2.3. El Municipio de Sincelejo presentó los recursos en los siguientes términos:

2.3.1. Manifestó que si bien es cierto que las normas orgánicas de presupuesto señalan que la vigencia fiscal inicia desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre, también establece que el cierre fiscal con corte a 31 de diciembre, se prolonga hasta el 15 de febrero del año inmediatamente siguiente, por lo cual si el proyecto de acuerdo se presentó el 11 de febrero de 2021, lo pertinente, útil y confiable era que los indicadores se calcularan con base a 30 de noviembre de 2020.

Señaló, además, que no era cierto que la capacidad de pago informada al Concejo Municipal se hubiera calculado sobre información incompleta e inexacta por haber sido presentada a 30 de noviembre y no a 30 de diciembre de 2020.

Que a la fecha de radicación del proyecto de acuerdo -11 de febrero de 2021-, no se había hecho el cierre financiero del mes de diciembre de 2020, es decir, aún no estaba disponible la información contable y financiera necesaria para calcular los índices de solvencia y sostenibilidad exigidos en la Ley 358 de 1997. Por lo cual, la información contable y financiera del Municipio de Sincelejo que podía ser utilizada para calcular los referidos indicadores era la consolidada a 30 de noviembre de 2020, pues era el último mes en que se habían efectuado los cierres financieros.

Que no fue un capricho de la Administración Municipal no haber realizado el cierre financiero del corte de 30 de diciembre de 2020 antes de la fecha de radicación del proyecto de acuerdo, y tal situación se demuestra con la certificación expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, de la que se desprende que el Municipio tenía hasta el 20 de febrero de 2020 (sic) para enviar la información referente al cierre financiero de la vigencia 2020, y que la misma fue enviada el día 19 del mismo mes y año, es decir después de radicado el proyecto de acuerdo de autorización del empréstito, certificación que fue aportada al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar y que no fue tenida en cuenta al momento de decretar la misma, lo cual hace procedente la revocatoria de la providencia objeto de recurso.

Que está demostrado que los indicadores con corte a 31 de diciembre de 2020, no superan el 80% de la capacidad de endeudamiento del municipio, aun incluyendo el crédito de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000), tal como consta en el certificado aportado por el Municipio de Sincelejo con el escrito de oposición a la medida cautelar y la contestación de la demanda, el cual no fue valorado de manera integral al momento de decretar la medida cautelar.

Por último, señaló que el porcentaje de capacidad para endeudamiento por parte del Municipio de Sincelejo al momento de solicitar las facultades para celebrar el contrato de empréstito era del 100%, tal como lo establece el artículo 4 del Decreto 678 de 2020, el cual por tratarse de un decreto dictado en el marco del estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional a raíz de la pandemia ocasionada por el COVID-19, era de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades administrativas en todo el país durante el término de su vigencia, indistintamente de que este haya quedado relacionado o no en la parte considerativa del acuerdo impugnado.

Por lo anterior, solicitó que se revocara el auto de 29 de noviembre de 2021, y en consecuencia se procediera a levantar la medida cautelar; y en caso de no accederse a esa petición, solicitó se concediera el recurso de apelación.

2.3.2. Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición:

Los artículos 6 y 7 de la Ley 358 de 1997 establecen:

*“Artículo 6. Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes superen el 80%. (...)*

*Artículo 7º. El cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes de la presente Ley se realizará con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente.”*

Así mismo, el Decreto 696 de 1998 señala en los artículos 2, 3 y 6, los cuales fueron compilados en los artículos 2.2.2.1.2, 2.2.2.1.3, y 2.2.2.1.6 del Decreto 1068 de 2015, respectivamente, textualmente lo siguiente:

*ARTÍCULO 2.2.2.1.2. Información para determinar los ingresos corrientes. Para efectuar el cálculo de los indicadores intereses/ahorro operacional y saldo de la deuda/ingresos corrientes, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, la información sobre ingresos corrientes corresponde a los ingresos presupuestados y efectivamente recibidos en la vigencia fiscal inmediatamente anterior, incluidos los ingresos por recuperación de cartera tributarios y no tributarios.*

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

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

*ARTÍCULO 2.2.2.1.3. Determinación de los intereses de la deuda. Para determinar el monto de los intereses de la deuda que ha de emplearse en el cálculo del indicador intereses/ahorro operacional se suman los intereses pagados durante la vigencia fiscal; los causados cuyo pago deba efectuarse dentro de la misma vigencia; los de la nueva operación de crédito público; los intereses de mora; los de créditos de corto plazo; y los de sobregiros. Para este propósito, la vigencia fiscal corresponde al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año en el que se realice el cálculo del respectivo indicador de capacidad de pago.*

*(...)*

*ARTÍCULO 2.2.2.1.6. Cálculo de indicadores. Los indicadores intereses/ahorro operacional y saldo de la deuda/ingresos corrientes, de que trata la Ley 358 de 1997, se deben calcular para la celebración de cada operación de crédito público.”*

En la contestación, la entidad demandada Municipio de Sincelejo, alegó lo establecido en el Decreto legislativo No. 678 de 2020, el cual señala:

*“Artículo 4. Créditos de reactivación económica. Para efectos de ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica, las entidades territoriales podrán contratar operaciones de crédito público durante las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100%. Para estos efectos, no será necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997.*

*En el caso en que una nueva operación de crédito público interno supere el límite señalado en este artículo, no se requerirá de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su lugar, la entidad territorial deberá demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente.*

*Los demás requisitos para el acceso a recursos de crédito de largo plazo por parte de las entidades territoriales, contenidos en las normas vigentes, se aplicarán para la contratación de los créditos de que trata este artículo.”*

Al realizar la confrontación, tendríamos que señalar inicialmente que el Acuerdo Municipal No. 286 de 2021, infringe los artículos 6 y 7 de la Ley 358 de 1997, así

como los artículos 2 y 3 del Decreto 696 de 1998 (compilados en los artículos 2.2.2.1.2 y 2.2.2.1.3 del Decreto 1068 de 2015), porque los indicadores se calcularon con la certificación a 30 de noviembre de 2020, cuando claramente la norma señala que debe ser la vigencia fiscal que va del 1 de enero al 31 de diciembre del año que se calcula los indicadores, es decir, año 2020. Luego, entonces, y dado que no se tuvo en cuenta el crédito de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) que fue autorizado en el mes de diciembre de 2020, pues los indicadores fueron calculados a 30 de noviembre, ello le da apariencia de ilegalidad al Acuerdo Municipal No. 286 de 25 de febrero de 2021, cumpliéndose con ello uno de los requisitos que exige la norma para decretar la medida cautelar que fue solicitada por la parte actora.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que en el presente proceso se discute la legalidad de un Acuerdo Municipal a través del cual se autoriza un contrato de crédito o empréstito, donde al celebrarse implica el desembolso de recursos, generación de intereses, por lo que se tiene claro que se pone en peligro la sostenibilidad económica del ente municipal, puesto que la nueva deuda de cuarenta y cinco mil millones de pesos (\$45.000.000.000), se sumaría a la de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) que no fueron tenidos en cuenta, dado que los indicadores se calcularon a 30 de noviembre de 2020, y el crédito de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) fue autorizado mediante Acuerdo No. 280 de 28 de diciembre de 2020, lo que aumenta el indicador, luego entonces se cumplía con el segundo requisito para decretar la medida.

Por otra parte, es claro que en exposición de motivos y el texto del Acuerdo No. 286 de 2021, no se invoca el Decreto legislativo No. 678 de 2020, pese a exponer sobre las consecuencias nefastas del Covid 19, sobre el desarrollo económico del municipio y del impacto negativo en las familias Sincelejanas, es decir que el mismo no fue tenido en cuenta al momento del expedir el acuerdo.

Por otro lado, el artículo 16 de la Ley 819 de 2003 nos dice:

*“Artículo 16. Calificación de las entidades territoriales como sujetos de crédito. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, y de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigiladas por la Superintendencia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.”*

Y el artículo 21 ibídem señala:

*Artículo 21. Condiciones de crédito. Las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de*

*las condiciones y límites que establecen la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la presente ley. Los créditos concedidos a partir de la vigencia de la presente ley, en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades territoriales beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la presente ley.”*

Ahora, frente a los cargos de los artículos 16 y 21 de la Ley 819 de 2003, son efectos de los requisitos de la Ley 358 de 1997, por lo que al haber un aparente choque de las normas, es evidente que el acto acusado también contraviene aparentemente estas normas, luego entonces se reunían todos los requisitos para decretar la medida cautelar.

Por lo anterior, este Despacho no repondrá el auto de 29 de noviembre de 2021, mediante el cual se decretó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal No. 286 de 25 de febrero de 2021, y como quiera que contra este también fue interpuesto el recurso de apelación, se procederá a conceder el mismo en el efecto devolutivo, conforme a lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 243 del C.P.A.C.A.

Por lo tanto, el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Sincelejo,

### **RESUELVE**

**1.-PRIMERO:** Admítase la reforma de la presente demanda de Nulidad, y notifíquese este auto en la forma prevista en el numeral 1° del artículo 173 del C.P.A.C.A., al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a las partes demandadas MUNICIPIO DE SINCELEJO – CONCEJO MUNICIPAL, y a la vinculada FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. – FINDETER.

Córrase traslado a la parte demandada, vinculada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de quince (15) días, para que se pronuncien respecto a la reforma de la demanda.

**2.-SEGUNDO:** No reponer el auto de fecha 29 de noviembre de 2021, conforme a lo expresado en la parte motiva.

**3.-TERCERO:** Concédase el recurso de apelación presentado contra el auto de fecha 29 de noviembre de 2021, en el efecto devolutivo.

**4.-CUARTO:** Por Secretaría remítase el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre, para que se surta la alzada.

Reconózcase personería jurídica al doctor CAMILO ANDRÉS VERBEL GONZÁLEZ, identificado con C.C. No. 1.102.827.780 y T.P. No. 236.781 del C.S. de la J., como apoderado judicial del CONCEJO MUNICIPAL DE SINCELEJO, en los términos y extensiones del poder conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JORGE LORDUY VILORIA**  
Juez

**Firmado Por:**

**Jorge Eliecer Lorduy Viloría**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**008**

**Sincelejo - Sucre**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**b002fd32d654138efbc6612cf7af226cec83c77a**

**36c7c59d5046f616b4ea42b8**

Documento generado en 04/02/2022 10:52:08

AM

**Descargue el archivo y valide éste documento  
electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**