

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**JUZGADO ADMINISTRATIVO 751 ORAL DE DESCONGESTION DE  
RIOHACHA**

Riohacha, Noviembre veintiséis (26) de dos mil catorce (2.014)

**Referencia:**

Medio de Control: **NULIDAD**

Actor: **ALCIDES ENRIQUE LAGO DUARTE**

Demandado: Municipio de Urumita- Concejo Municipal de Urumita-Guajira

Radicación Expediente No. 44-001-33-33-**751-2014-00258-00**

**ASUNTO A DECIDIR**

Decide el despacho sobre la Medida cautelar de Urgencia presentada por la parte actora, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 234 del CPACA.

**CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

El señor **ALCIDES ENRIQUE LAGO DUARTE**, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de Nulidad, demanda al Municipio de Urumita- Concejo Municipal de Urumita- La Guajira a efectos de obtener la declaración de nulidad del Acuerdo N° 012 "Por medio del cual se conceden unas Autorizaciones y facultades al Alcalde Municipal de Urumita La Guajira para contratar una operación de crédito Público".

**La medida cautelar de urgencia** dispuesta en el artículo 234 de la ley 1437 del 2011, señala los requisitos para su procedencia, los cuales son:

1. Que se cumpla con las exigencias para su adopción, consagrados en el artículo 231 del CPACA. Como requisito para decretar una medida cautelar de suspensión de un acto administrativo, donde la pretensión sea la nulidad del mismo, el artículo anterior señala, que es procedente cuando exista violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se haga en escrito separado y que dicha violación surja del

análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud.

2. Y cuando se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 *ibídem*, esto es, el traslado de la medida cautelar por el término de 5 días a la demandada.

El Honorable Consejo de Estado, **Sección Segunda – Subsección B, Consejero**

**Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, en auto del diez (10) de abril de dos mil catorce (2014), dentro del Exp. No. 110010325000201400360 00, No. Interno: 1131-2014, Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego, Demandado: Nación- Procuraduría General de la Nación, dijo:**

*“Aquí se exigen, entonces tres pasos analíticos para el juzgador: i) un análisis general del acto demandado; ii) una confrontación con las normas superiores, o un análisis probatorio del material allegado con la solicitud, según corresponda; y iii) una conclusión preliminar sobre la violación de las disposiciones invocadas.*

*- Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho: en estos casos debe probarse en forma sumaria la existencia de los perjuicios.*

*- En los demás casos: Esta exigencia, con sus cuatro numerales, no aplica cuando se invoca el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo cual no se examinan en el presente caso.*

*Cumplidos los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares que se han expuesto, el artículo 234 exige además otro raciocinio del juzgador, cual es el de examinar, frente a la solicitud presentada, que “se evidencie que por su urgencia no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior”, aludiendo al procedimiento del artículo 233, que exige correr traslado de la solicitud al demandado para que se pronuncie sobre ella, para luego expedir el auto correspondiente.*

*En consecuencia, si el juez o magistrado se convence de que hay evidente urgencia, dicho análisis le permite tomar decisión sobre la medida cautelar “desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte” como dice el artículo 234.*

*Ahora bien, esta valoración de la urgencia de la medida, debe entenderse en armonía con las reglas de procedencia de las medidas cautelares (art. 229) y con la norma sobre su contenido y alcance (art. 230). En consecuencia, y de conformidad con tales normas, las medidas cautelares pueden proferirse incluso “antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda”, cuando el juez o magistrado considere que tales medidas son “necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” (art. 229); y dentro de tales medidas el juez o magistrado*

NULIDAD

Demandante: ALCIDES ENRIQUE LAGO DUARTE

Rad. Exp. No. 44-001-33-33-751-2014-00258-00

Página 3 de 11

puede "Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo" (art. 230, num. 3°)."

## 1. CASO CONCRETO

El señor **ALCIDES ENRIQUE LAGO DUARTE**, presentó en escrito separado solicitud de medida cautelar de urgencia con la que pretende:

- La Suspensión provisional de los efectos del Acuerdo N° 12 de 2014, por medio del cual se conceden unas autorizaciones y facultades al Alcalde Municipal de Urumita La Guajira para contratar una operación de crédito público. (petición Principal)
- La suspensión provisional del procedimiento o situación administrativa, inclusive de carácter contractual, consistente en el empréstito que el Municipio de Urumita tramita ante los Bancos Pichincha, DAVIVIENDA y BANCOLOMBIA, con fundamento en la autorización dada mediante el acuerdo N° 12 del 2014. (petición Secundaria)

### 1.1. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE LA MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA.

**1.1.1. Que exista violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se haga en escrito separado y que dicha violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud.**

Los sustentos de hecho y de derecho esgrimidos por el actor para demostrar que es procedente la medida cautelar de urgencia son:

- A. Que el acto de cuyos efectos se solicita su suspensión, -esto es, el Acuerdo N° 12 del 2014-, fue expedido con desconocimiento a lo dispuesto en el Acuerdo N° 016 "Por el cual se reglamenta el procedimiento para solicitar y otorgar autorizaciones especiales previas al señor alcalde municipal para la celebración de contratos estatales y se dictan otras disposiciones", pues,

tanto el proyecto como el mismo acuerdo no cumplía con los requisitos y soportes.

- B. Que se violó lo establecido en el artículo 79 del decreto 1333 de 1986, ya que, la sesión ordinaria del concejo Municipal de Urumita- Guajira fue clausurada el 31 de agosto del 2014 cuando solo se había dado el primer debate del proyecto de acuerdo, pudiendo ser prorrogada por 10 días más, para así continuar al segundo sin tener que convocar a sesiones extraordinarias.
- C. Que para el estudio y aprobación del crédito solicitado por el ente territorial se debió cumplir con los requerimientos que exige el artículo 5° de la ley 819 de 2003 (Marco Fiscal de Mediano Plazo Vigente 2014-2023), ya que en este no se hace alusión al crédito del cual se solicitó facultades para contratar.
- D. Que el Alcalde Municipal omitió su deber legal de enviar el Acuerdo Sancionado al señor Gobernador de la Guajira para su revisión.
- E. Que existe Falsa Motivación tanto del proyecto de acuerdo como del acuerdo en sí, pues el Alcalde Municipal de Urumita no había solicitado ningún crédito ante FINDETER.

Teniendo en cuenta lo anterior entrará el despacho a decidir sobre la procedencia de esta medida cautelar, no sin antes hacer alusión a la providencia del Honorable Consejo de Estado<sup>1</sup> que sobre la suspensión de actos administrativos y la motivación de la providencia que las decreta o niegue, reza:

*“Como se aprecia a partir de una simple comparación textual, el tránsito legislativo acarreó una modificación efectiva de los requisitos legales a los que debe sujetarse el juez para decretar o no una medida de suspensión provisional de actos administrativos. El Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de precisar el alcance de esta modificación legal, explicando al respecto lo siguiente:*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION A, Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, de fecha veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 1100132500020130011700 (02632013), Actor: Fabio Alonso Salazar Jaramillo, Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación

acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: **1º) realizar análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y **2º) que también pueda estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.<sup>2</sup>

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares-

<sup>2</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

procedencia), conforme al cual: **"La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento"**, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba."<sup>3</sup> (Subraya el despacho)

Realizada la confrontación de las posibles causales de nulidad invocadas por la parte actora, se llega a las siguientes conclusiones:

En cuanto al literal **A** de los supuestos de hecho y de derecho, -enlistados así por este despacho-, se tiene que el Acuerdo 016 del 23 de junio del 2013<sup>4</sup>, el cual se invoca como violado, en su artículo quinto dice:

*"CONTRATACION DE EMPRESTITOS. Cuando la solicitud de autorización especial previa y específica sea para celebrar contratos de empréstito, el Alcalde Municipal al presentar el proyecto de acuerdo respectivo deberá aportar los requisitos y soportes que se relacionan a continuación:*

1. *Certificación de la capacidad de endeudamiento del Municipio expedida por el organismo competente.*
2. *Estudio técnico de endeudamiento del municipio al momento de la solicitud.*
3. *Análisis justificativo del endeudamiento proyectado.*
4. *Destino de los recursos y de las rentas que se pignoran para garantizar el crédito proyectado.*
5. *Certificación de la Secretaría de Hacienda Municipal, donde conste que la solicitud de endeudamiento se ajusta a las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.*
6. *Acta de aprobación del COMFIS Municipal.*
7. *Descripción y soportes del proyecto de inversión que será financiado con el empréstito.*
8. *Certificado donde se manifieste que el proyecto de inversión está inserto en el Plan de Desarrollo, además que se encuentra radicado y viabilizado en el Banco de Proyectos del Municipio.*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 13 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación No. 11001-03-28-000-2012-00042-00. Actor: Johan Steed Ortiz Fernández. Demandado: Representantes de los egresados ante el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana.

<sup>4</sup> Folio 55-62 cuaderno principal.

NULIDAD

Demandante: ALCIDES ENRIQUE LAGO DUARTE

Rad. Exp. No. 44-001-33-33-751-2014-00258-00

Página 7 de 11

A folios del 12 al 31 del cuaderno principal, se encuentra el proyecto de acuerdo de fecha 2 de septiembre del 2014, presentado por el Alcalde Municipal de Urumita- Guajira, al cual anexó:

1. Certificaciones expedida por el Secretario de Planeación Municipal, Obras y Servicios Públicos de Urumita, Arq. LUIS FERNANDO MAESTRE MOLINA, donde consta que los proyectos en los que se invertiría el empréstito, se encuentran radicados en el banco de programas y proyectos del Municipio. (dándole con esto cumplimiento parcial al numeral 8° del artículo 5 del acuerdo 016 del 2013)<sup>5</sup>.
2. Certificaciones expedida por el Secretario de Planeación Municipal, Obras y Servicios Públicos de Urumita, Arq. LUIS FERNANDO MAESTRE MOLINA, donde consta que los proyectos de REPOSICIÓN DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN EL EMISARIO FINAL DEL BARRIO EL PORVENIR, BARRIO MIRA FLORES, BARRIO 16 DE ABRIL, BARRIO LAS FLORES Y CONSTRUCCIÓN EN EL BARRIO CARACAS DEL MUNICIPIO DE URUMITA; Y, el proyecto de MEJORAMIENTO DEL CARRETEABLE LOS PORTALES CASCARILLAL CON CONSTRUCCIÓN DE PLACAS HUELLAS DEL Km 6+170 Mts al Km 8+540 Mts del MUNICIPIO DE URUMIRA; en los que se invertiría el empréstito, se encuentran en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 de URUMITA- GUAJIRA. (dándole con esto cumplimiento parcial al numeral 8° del artículo 5 del acuerdo 016 del 2013)<sup>6</sup>.
3. Acta COMFIS de fecha 3 de junio del 2014, firmada por el Alcalde Municipal CICERON BARROS SAURIT, El secretario de Planeación municipal LUIS F. MAESTRE MOLINA, el secretario de Hacienda encargado NEXTOR MAESTRE DE LA CRUZ y el asesor jurídico CARLOS JOSE DAZA DIAZ; en la que se viabiliza la ejecución de los proyectos de REPOSICIÓN DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN EL EMISARIO FINAL DEL BARRIO EL PORVENIR, BARRIO MIRA FLORES, BARRIO 16 DE ABRIL, BARRIO LAS FLORES Y CONSTRUCCIÓN EN EL BARRIO CARACAS DEL MUNICIPIO DE URUMITA; el proyecto de

MEJORAMIENTO DEL CARRETEABLE LOS PORTALES CASCARILLAL CON CONSTRUCCIÓN DE PLACAS HUELLAS DEL Km 6+170 Mts al Km 8+540 Mts del MUNICIPIO DE URUMIRA y de ADQUISIÓN DE MAQUINARIA PESADA PARA LA ATENCIÓN OPORTUNA DE LOS REQUERIMIENTOS DE INTERVENCIÓN QUE DEMANDE LA COMUNIDAD O PROGRAME LA SECRETARIA DE OBRA MUNICIPAL. (dándole con esto cumplimiento al numeral 6° del artículo 5 del acuerdo 016 del 2013)<sup>7</sup>.

Encuentra el despacho que según lo contemplado en el acta COMFIS del 3 de junio del 2014, se realizó un estudio sobre la capacidad de endeudamiento del Municipio de Urumita – Guajira, pues esta también fue firmada o avalada por el Secretario de Hacienda Municipal, quien en todo caso, estaría de una manera certificando tal situación y en caso de discusión, dándole cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1° del acuerdo 016 del 2013.

No se aportó con el proyecto de acuerdo: Estudio técnico de endeudamiento proyectado, ni análisis justificado del endeudamiento proyectado, ni certificación expedida por el Secretario de hacienda donde conste que la solicitud de endeudamiento se ajusta a la proyección del Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni descripción y soportes de los proyectos de inversión; así como no hay prueba de que dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 de URUMITA- GUAJIRA se encuentre la ADQUISIÓN DE MAQUINARIA PESADA PARA LA ATENCIÓN OPORTUNA DE LOS REQUERIMIENTOS DE INTERVENCIÓN QUE DEMANDE LA COMUNIDAD O PROGRAME LA SECRETARIA DE OBRA MUNICIPAL.

Continuando con el estudio del caso, tratándose de un empréstito por 5 años, deben cumplirse con las exigencias establecidas en el artículo sexto del acuerdo 016 del 2013, sobre los requisitos y soportes para solicitar autorización especial para comprometer vigencias futuras ordinarias; la cual tampoco vislumbra hasta este momento procesal su cumplimiento.

---

<sup>7</sup> Folios 26-31 cuaderno principal.

Por lo anteriormente expuesto, para el despacho se cumple con el primer requisito para la prosperidad del decreto de una medida cautelar, ya que, del a *prima facie*, no se acredita el cumplimiento con los requisitos establecidos en el Acuerdo 016 del 2013 expedido por el Concejo Municipal de Urumita- Guajira, *Por el cual se reglamenta el procedimiento para solicitar y otorgar autorizaciones especiales previas al señor alcalde municipal para la celebración de contratos estatales y se dictan otras disposiciones*". Siendo innecesario pronunciarse sobre el resto de fundamentos expuestos por la parte actora y que para juicio de esta agencia judicial no sería suficientes para su adopción.

**1.1.2. Cuando se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 *ibídem*, esto es, el traslado de la medida cautelar por el término de 5 días a la demandada.**

En cuanto a la urgencia del decreto de esta medida cautelar, para el despacho, también se encuentra dada la necesidad de tomar la decisión sin el previo traslado de la misma, toda vez que, como consta a folios 117 y 118 del cuaderno principal ya el señor alcalde Municipal se encuentra ejerciendo las facultades a él concedidas en el acuerdo 12 del 2014, expedido por el Concejo Municipal de Urumita, en el sentido de tramitar el respectivo crédito público y en caso de perfeccionarse el contrato de empréstito sería infructuosa una decisión de fondo. Más aún cuando las facultades dadas por el acuerdo objeto del medio de control de Nulidad empezaron a regir a partir de su sanción, el 5 de septiembre del 2014 por un periodo de tres (3) meses, que se cumplen el 5 de diciembre del 2014.

**1.2. CAUCIÓN**

Tratándose del medio de control de Nulidad y de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, no hay lugar a fijar caución.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> **Sentencia C-284/14, Corte Constitucional**, Referencia: expediente D-9917, Actores: María Fernanda Zambrano Guevara y Daniel Ricardo Rincón Riaño. Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014).

**Caución.** La norma que contempla lo relativo a las cauciones prevé expresamente que "[n]o se requerirá de caución" cuando se pida la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, ni en "los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela", ni tampoco cuando "la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública" (art 323, inc. último). En los casos en los cuales sí aplica, la caución debe ser prestada por el solicitante "con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar" con el decreto de la medida. El juez o magistrado que la decreta -dice el

### **1.3. CONCLUSIÓN,**

Se decretará la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 012 del 2014 expedida por el Concejo Municipal de Urumita- Guajira.

### **1.4. Decisión**

En mérito de lo anteriormente expuesto, el **Juzgado Administrativo 751 ORAL De Descongestión de Riohacha,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- SE DECRETA LA MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA,** presentada por el señor **ALCIDES ENRIQUE LAGO DUARTE,** que consiste en:

- A. **SUSPENDER LOS EFECTOS DEL ACUERDO 012 DEL 2014,** expedido por el Concejo Municipal de Urumita- Guajira, "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN UNAS AUTORIZACIONES Y FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL DE URUMITA LA GUAJIRA PARA CONTRATAR UNA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO".
- B. Se dará cumplimiento inmediato a esta decisión de conformidad a lo dispuesto en el artículo 234 del CPACA.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** al actor y a las entidades demandadas, **MUNICIPIO DE URUMITA- CONCEJO MUNICIPAL DE URUMITA- LA GUAJIRA,** mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales [alcaldía@urumita-guajira.gov.co](mailto:alcaldía@urumita-guajira.gov.co) , [contactenos@urumita-guajira.gov.co](mailto:contactenos@urumita-guajira.gov.co) tal como lo ordena el artículo 197 del C.P.A.C.A. y **COMUNIQUESE** esta decisión de manera física por cualquier medio expedito.

---

precepto- determinará "la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución", y la Ley agrega que para esos efectos "podrá ofrecer alternativas al solicitante" (art 232). Esta decisión, sea que fije la caución o la niegue, "será apelable junto con el auto que decrete la medida cautelar"; la que acepte o rechace la caución prestada no es apelable (art 232).

NULIDAD

Demandante: ALCIDES ENRIQUE LAGO DUARTE

Rad. Exp. No. 44-001-33-33-751-2014-00258-00

Página 11 de 11

**TERCERO.-** Se advierte a las entidades accionadas, que debe darse cumplimiento a lo señalado en los artículos 234, 237, 238 del CPACA so pena de las sanciones establecidas en el artículo 241 ibídem.

**CUARTO: Notifíquese** personalmente al señor representante del Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales procuraduría\_91riohacha@hotmail.com, a que se refiere el artículo 197 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARÍA JOSÉ ZABALETA RAMOS**

**Juez**