



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, junio nueve (9) de dos mil veintitrés (2023)

REFERENCIA:

Medio de Control: NULIDAD

Demandante: DANGER BIENVENIDO REDONDO REDONDO Y OTROS

Demandado: DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO Y CULTURAL DE RIOHACHA – CONCEJO DISTRITAL DE RIOHACHA

Radicación No. 44-001-33-33-001-2023-00156-00

ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

El señor Danger Bienvenido Redondo Redondo y otros, presentaron medida cautelar en ejercicio del medio de control de nulidad en contra del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha y el Concejo Distrital de Riohacha, con el fin de que se declare la suspensión provisional del Acuerdo Distrital No. 026 del 24 de diciembre de 2022 expedido por el Concejo Distrital de Riohacha *“Por el cual se autoriza al Alcalde del Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, La Guajira, la constitución de una sociedad de económica mixta por acciones, para prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el Distrito de Riohacha, La Guajira, así como diseñar, construir y mantener las infraestructuras públicas de terminales de transporte a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”*, por estar incurso en serios vicios de la Constitución Política y la Ley.

SUPUESTOS FÁCTICOS

Se expresa que el 20 de diciembre de 2022 se reunió la Comisión Primera Permanente de Presupuesto y Asuntos Fiscales y la Comisión Tercera Permanente de Gobierno del Concejo Distrital de Riohacha, y sesionaron de forma conjunta aprobando en primer debate el proyecto de acuerdo No. 042 de 2022.

Que el 24 de diciembre de 2022, el Concejo Distrital de Riohacha en sesión plenaria realizó el segundo y último debate al proyecto de acuerdo No. 042 de 2022, fecha en la cual se expidió un acto administrativo denominado Acuerdo No. 026 de 2022, en donde se observa el cambio de número al proyecto de acuerdo que sufrió los dos debates de ley, siendo sancionado por el alcalde el 26 de diciembre de 2022.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Finalmente, esgrime que según certificación expedida el 27 de diciembre de 2022, por el gerente administrativo de Gámez Editores – Sistema Cardenal S.A.S., se le dio lectura el 27 de diciembre de 2022 al Acuerdo No. 026 de la misma anualidad.

FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

En el escrito de solicitud de medida cautelar propiamente dicha, la parte demandante trae a colación la normatividad relativa a la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos de conformidad con la Ley 1437 de 2011, indicando que el Acuerdo No. 026 de 2022 es abiertamente nulo al tener como sustento una decisión viciada, lo que podría afectar seriamente el fisco del distrito de Riohacha, perjudicando los intereses de la ciudadanía en general del Distrito que confía en las decisiones de los administradores públicos bajo criterios de idoneidad, transparencia y respeto por el orden constitucional y legal establecido en nuestro Estado de Derecho.

En ese sentido, resulta acorde remitirnos a la demanda principal para identificar los puntos álgidos que refiere el demandante respecto del acuerdo censurado que considera violan el ordenamiento jurídico.

En efecto, para obtener la nulidad del Acuerdo No. 026 de 2022, en este caso la suspensión provisional de sus efectos, el actor argumenta varios cargos relacionados con:

- i) La ruptura de la unidad de materia porque en su artículo 4º le están cediendo la propiedad del predio ubicado en la calle 15 # 10 – 39 a la actual administración del distrito de Riohacha al indicar *“predio urbano de propiedad de la Administración Distrital”*, cuando su propiedad le corresponde al Distrito o Municipio como entidad territorial reconocida,
- ii) Que existió un cambio de destinación del uso del suelo en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta que dentro de los planos del actual y vigente plan de ordenamiento territorial “POT” 2001 - 2009, el lote de terreno ubicado en la calle 15 # 10 – 39 de esta ciudad, está destinado para la construcción del parque de los juglares y el monumento a Francisco el Hombre, tal y como lo indica el mismo Acuerdo, motivo por el cual se incurrió



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

en una actuación irregular al pretender cambiarle la destinación al uso del suelo a ese predio sin modificar o actualizar el POT,

- iii) La falta de consulta a la comunidad del área de influencia del parque de los Juglares para el cambio del uso del suelo según lo indicado por el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.
- iv) La no inclusión en el actual plan de desarrollo 2020 - 2023 *“Riohacha cambia la historia”*, de la ampliación y reconstrucción de la terminal de transportes terrestre de Riohacha, motivo por el cual el concejo distrital debía abstenerse de otorgar autorización a la administración distrital para la ejecución de las obras, y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir en tal modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración exceden la capacidad de endeudamiento del Distrito, tal y como lo estipula el artículo 2.6.6.1.1. del Decreto 1068 de 2015. Por último,
- v) ***Violación del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011***

Considera la parte demandante que el Concejo Distrital violó de manera flagrante la norma en mención, específicamente su literal c)¹, dado que, de todos los documentos que se le solicitó al Concejo Distrital, éste nunca le hizo entrega de la aprobación del Confis, lo que le hace presumir que no cuenta con el mismo y no fue incluido en los documentos remitidos a esa corporación edilicia conjuntamente con el proyecto de acuerdo, siendo el Confis el órgano rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal del distrito, el cual está conformado por el alcalde, secretario de hacienda, director de planeación, tesorero y el jefe de presupuesto.

CONTESTACIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR

La Corporación demandada mediante escrito allegado al buzón electrónico el 15 de mayo de 2023², se opone a la solicitud de medida cautelar deprecada, por cuanto el acto administrativo cumple con todos los requisitos legales y al momento de su constitución no se incurrió en ningún vicio de nulidad, por lo tanto, se presume legal y es obligatorio hasta tanto no sea declarado nulo por las autoridades competentes.

¹ c). Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

² Folios 48 a 59 del expediente.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Agrega que, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 establece como requisito para el decreto de una medida cautelar que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, presupuestos que no se cumple en la solicitud elevada por el demandante, pues la supuesta violación que se refiere no proviene de un análisis del acto demandado frente a las normas que se alegan como demandadas, aun cuando la confrontación se haga de oficio por parte del juez.

En consecuencia, aduce que para advertir la vulneración de las normas superiores que han sido invocadas se necesitaría realizar un estudio de fondo de los hechos en los cuales se sustenta la solicitud, en razón a que la vulneración alegada no surge del sencillo análisis de los actos demandados, siendo necesario el desarrollo de las etapas del proceso.

CONSIDERACIONES

Respecto de las medidas cautelares, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estipula que, en todos los procesos declarativos, desde antes de notificar el auto admisorio de la demanda, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que ello implique prejuzgamiento.

Ahora bien, para poder decretar dicha medida cautelar se deben cumplir los requisitos consagrados en el artículo 231 de la ley 1437 de 2011, que reza:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos...*” (Subrayas fuera del texto)



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Realizadas las precisiones anteriores, se concluye que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad de los mismos, cuando tal violación surja del análisis de los actos demandados y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, debiendo entonces advertirse la violación con las normas superiores invocadas, de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una sencilla comparación.

➤ ***Del acto administrativo demandado “Acuerdo No. 026 de 2022” Por el cual se autoriza al alcalde del distrito especial, turístico y cultural de Riohacha, La Guajira, la constitución de una sociedad de economía mixta por acciones, para prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el distrito de Riohacha, La Guajira, así como diseñar, construir y mantener las infraestructuras públicas asociadas a estas, como la construcción, operación y administración de terminales de transportes a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”.***

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Autorízase al Alcalde del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha - La Guajira para constituir una Sociedad de Economía Mixta del Orden Distrital, bajo el régimen establecido en la Ley 1258 de 2008, esto es, el de las sociedades por acciones simplificadas (SAS), con autonomía, administrativa, técnica y financiera, cuyo objeto será prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el Distrito de Riohacha, La Guajira, así como diseñar, construir y mantener las infraestructuras públicas asociadas a estas, como la operación construcción, operación y administración de terminales de transportes a nivel nacional. **PARÁGRAFO:** El domicilio principal de la Sociedad será el Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha – La Guajira.

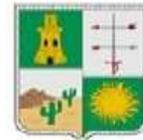
ARTÍCULO SEGUNDO: La Sociedad de Economía Mixta que se constituya en virtud del presente Acuerdo, deberá estar enmarcada dentro de lo establecido en el Capítulo X de la Ley 489 de 1998 y las demás normas que la desarrollen, modifiquen o sustituyan y su documento de constitución deberá contener los requisitos establecidos en el Artículo 110 del Código de Comercio y la Ley 1258 de 2008. **PARÁGRAFO PRIMERO:** El Gerente de la Sociedad, será elegido por la Junta Directiva conforme las normas del Código de Comercio, los Estatutos Sociales y demás disposiciones legales vigentes. **PARÁGRAFO SEGUNDO:** La organización interna de la Sociedad, nombre, nacionalidad, su tipo social, sus órganos de dirección, funciones, capacidad, representación legal, normas de disolución y liquidación deberán expresarse en sus Estatutos Sociales.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

ARTÍCULO TERCERO: Autorizase al Alcalde Distrital de Riohacha – La Guajira, para comprometer Vigencias Futuras Excepcionales con el propósito de ejecutar el Proyecto de inversión infraestructura a la selección de un socio estratégico para la *“Constitución de una sociedad de economía mixta por acciones, para prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, La Guajira, así como diseñar, construir y mantener las infraestructuras públicas asociadas a estas, como la construcción, operación y administración de terminales de transportes a nivel nacional”*, de las vigencias fiscales 2023 a 2043, respecto de los Ingresos del Servicio Terminal Transporte, en un 100%. **PARÁGRAFO:** La Secretaria de Hacienda Distrital, una vez comprometidos los recursos a que se refiere el Artículo anterior, deberá incluir en los presupuestos de las vigencias fiscales de 2023 a 2043 las asignaciones necesarias para honrar los compromisos adquiridos y las modificaciones presupuestales a que haya lugar para el compromiso de los recursos.

ARTÍCULO CUARTO: Autorizar al Alcalde del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha – La Guajira, el cambio de destinación del predio urbano de propiedad de la Administración Distrital, que actualmente se encuentra destinado para construcción del Parque de los Juglares y el nuevo monumento a Francisco el Hombre, predio urbano, ubicado en la Calle 15 #10-39, registrado bajo la Matricula Inmobiliaria No. 210-67799, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha, para que con la nueva destinación del bien inmueble, se realicen actividades y obras de infraestructura tendientes a la construcción de la infraestructura requerida para la Terminal de Transportes de Riohacha. **PARÁGRAFO PRIMERO:** Con la nueva destinación del bien inmueble, se podrán realizar actividades y obras de infraestructura relacionadas con la nueva destinación. **PARÁGRAFO SEGUNDO:** El señor Alcalde o quien este delegue, expedirá los actos administrativos procedentes y realizará los trámites correspondientes, ante las entidades que lleven estos registros para que se inscriba el cambio de destinación del inmueble.

ARTÍCULO QUINTO: Facúltese al Alcalde del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha – La Guajira, para que, dentro de los límites del presente Acuerdo, determine las condiciones objetivas que deba cumplir el o los Socios Privados de la Sociedad que se autoriza e inicie el proceso de selección correspondiente.

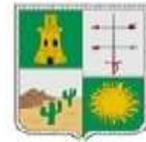
ARTÍCULO SEXTO: El Capital inicial y/o los Aportes Accionarios de la Sociedad de Economía Mixta estará constituido por: a) El aporte del Distrito, que podrá consistir



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

en cualquiera de los tipos de aportes permitidos por la Ley 489 de 1998 o del Código de Comercio y b) Los aportes de los particulares (dinero y/o especie), que podrán ser personas Naturales o Jurídicas, escogidas a través de una convocatoria pública que reúna las condiciones legales de selección objetiva y que cuente con la suficiencia económica, financiera, jurídica y técnica para participar en el desarrollo del objeto social de la Sociedad cuya creación se autoriza. PARÁGRAFO: En el acto de constitución deberá expresarse el capital autorizado, suscrito y pagado, la clase y el valor nominal de las acciones representativas de capital, la forma y términos que deben cancelarse y las cuotas cuyos plazos no podrán exceder de dos años.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Autorízase al Alcalde del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha para hacer aporte en especie a título de capital social de la Sociedad de Economía Mixta a constituirse del bien inmueble, Lote identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 210-19713, predio urbano, ubicado en la Calle 15 con Carrera 12, predio destinado en la actualidad para la operación de la Terminal de Transportes de Riohacha, y del bien inmueble Lote identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 210-67799, predio urbano, ubicado en la Calle 15 #10-39, con un área de 6.707.19 m², ambos propiedad del Distrito de Riohacha, y que serán destinados para la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios de Terminal de Transporte en Riohacha.

ARTÍCULO OCTAVO: Las autorizaciones otorgadas al Alcalde del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha – La Guajira, son por el término de hasta diez (10) meses, contados a partir de la promulgación de este acuerdo.

ARTÍCULO NOVENO: Este Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Se colige del acuerdo demandado que, su objeto principal estriba en la autorización dada por parte del Concejo Distrital de Riohacha al Alcalde actual del Distrito para que constituya una sociedad de economía mixta, con autonomía administrativa, técnica y financiera para prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el distrito de Riohacha. Además de eso, se le autorizó para construir y mantener las infraestructuras públicas asociadas y la operación, construcción y administración de terminales de transportes a nivel nacional.

Acto seguido, en su artículo segundo se autoriza al alcalde de Riohacha para comprometer vigencias futuras excepcionales con el propósito de ejecutar el proyecto de inversión de la infraestructura para la selección del socio estratégico para el cumplimiento del objeto del Acuerdo 026 de 2022, de las vigencias fiscales **2023** a **2043** respecto de los ingresos del terminal en un 100 %. Por su parte, en su párrafo se facultó a la secretaría de hacienda distrital a que una vez se comprometieran los recursos, se incluyera en los presupuestos de



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

las vigencias (20 años), las asignaciones necesarias para honrar los compromisos adquiridos y las modificaciones presupuestales a que haya lugar para garantizar los recursos.

El Despacho quiere realizar especial énfasis en el **cargo f)** de la demanda, al estar relacionado directamente con la ausencia de requisitos mínimos para la expedición del Acuerdo No. 026 de 2022 con afectación de vigencias futuras excepcionales, especialmente lo indicado en el **literal c, del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011**³, la cual señala:

“Artículo 1º. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a). Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

b). El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5º de la Ley 819 de 2003.

c). Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

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

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que

³ “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
 Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. *En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.*

Parágrafo 2°. *El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.” (Negritas y subrayas fuera del texto)*

Se reitera que, a criterio de la parte demandante el acuerdo debe ser anulado porque no se acreditó que el Confis hubiera aprobado los recursos para el cumplimiento de su objeto, siendo éste el órgano rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal del Distrito.

Al respecto, el despacho indica que según lo descrito en el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales tienen derecho a: **i)** gobernarse por autoridades propias; **ii)** ejercer las competencias que les correspondan; **iii)** administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y **iv)** participar en las rentas nacionales.

A su vez, los artículos 352 y 364 *ibidem*, establecen:

“ARTICULO 352. *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.*
(...)

ARTICULO 364. *El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia”.*
(Subrayas fuera del texto)

En términos del Consejo de Estado⁴, las entidades territoriales tienen derecho a disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones, y uno de los

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil veintidós (2022). CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Número único de radicación: 76001-23-31-000-2012-00496-02. Referencia. Acción de Nulidad. Actora: ALICIA OSORIO GONZÁLEZ.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

derechos de los que son titulares consiste en establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, particularmente, la Constitución atribuye a las entidades territoriales la competencia para elaborar su plan de desarrollo, lo que se traduce en la potestad de diseñar su propio sistema de ingresos y gastos.

A su vez, la Corte Constitucional ha manifestado que la facultad de la que gozan las entidades territoriales para definir autónomamente el presupuesto de gastos e inversiones es limitada, motivo por el que el legislador tiene injerencia en el ejercicio del derecho de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y, en esa medida, en la selección de los objetivos económicos, sociales y políticos a los cuales deban estar destinados los recursos públicos de su propiedad⁵.

En lo relacionado con las vigencias futuras, debemos expresar que según lo descrito en el artículo 23 de la Ley 179 de 1994⁶, no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Posteriormente, se expidió el Decreto 111 de 1996⁷, el cual en sus artículos 14 y 23 estableció el principio de anualidad presupuestal y estableció las vigencias futuras, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).

(...)

ARTÍCULO 23. Modificado por el art. 10, Ley 819 de 2003. <El nuevo texto es el siguiente> El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

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

⁵ Sentencia C-346/17, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶ Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.

⁷ “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”.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

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

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9° de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.” (Subrayas fuera del texto)

Por su parte, la Ley Organica de Presupuesto⁸ en lo relacionado con la programación presupuestal y las **vigencias futuras excepcionales**, consagró:

“Artículo 11. Vigencias futuras excepcionales. El artículo 3° de la Ley 225 de 1995 quedará así:

El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1° de esta ley.

La secretaría ejecutiva del Confis enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Estos contratos se registrarán

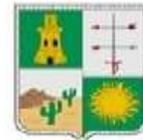
⁸ Ley 819 de 2003.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

por las normas que regulan las operaciones de crédito público.” (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Se colige de lo anterior que se facultó de manera expresa a la Nación para la asunción de compromisos que afectaran vigencias futuras excepcionales, pero que no ocurrió lo mismo en relación con las entidades territoriales, pues solo fueron habilitadas para adquirir obligaciones con cargo a vigencias futuras ordinarias⁹, lo cual únicamente se dio con la modificación que se le efectuó a la ley ordinaria de Presupuesto con la expedición de la **Ley 1483 de 2011**¹⁰, norma que, valga resaltar, considera vulnerada el demandante con la expedición del Acuerdo enjuiciado y fue citada *up supra*¹¹. Así lo expuso el honorable Consejo de Estado¹²:

“Ley 819 de 2003, en la cual se introdujeron algunas modificaciones a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras, contempló las vigencias futuras ordinarias y las excepcionales, siendo específica en señalar que las entidades territoriales podrían acudir a las primeras.

Finalmente, a título pedagógico, en tanto se reitera no estaba vigente al momento de expedir el acto acusado, la Ley 1483 de 9 de noviembre de 2011, subsanó la falencia que tuvo la Ley 819 de 2003, esto es, autorizó expresamente el uso de las vigencias futuras excepcionales a las entidades territoriales.

⁹ **“Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.** En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

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

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

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

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. Ver artículo 3, Decreto Distrital 280 de 2018

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Parágrafo transitorio. La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo.”

¹⁰ “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.”

¹¹ Página 8 de la providencia.

¹² Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta- Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez-, Rad núm: 76001-23-31-000-2011-00253-01. Treinta y uno (31) de mayo de 2018.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

(...)

III) A pesar de que la sentencia de 1º de febrero de 2018 enuncia una alteración jurisprudencial en lo que concierne las vigencias futuras excepcionales a favor de las entidades territoriales, lo cierto es que dicho fallo estuvo acompañado de una aclaración de voto conjunta suscrita por los Consejeros Roberto Augusto Serrato y María Elizabeth García, en el sentido de expresar que la nulidad del Acuerdo 0002 de 22 de febrero de 2010, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla –acto administrativo enjuiciado en aquella época– debió ser decretada, por cuanto “en vigencia de la Ley 819 de 2003, no procedían vigencias futuras excepcionales en el ámbito territorial.”

Por lo anterior, no podía predicarse una alteración jurisprudencial en el derecho pretor de la Sección Primera.

7.3.3. El caso Concreto

Esta Judicatura anticipa que el cuestionamiento no dispone de entidad jurídica para revocar la sentencia de 14 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por las razones que se siguen:

La lectura detenida de la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto – compilado en el Decreto 111 de 1996– faculta de manera expresa a la Nación para la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras, de conformidad con su artículo 11.

No obstante, no ocurrió lo mismo en relación con las entidades territoriales, pues ellas solo fueron habilitadas para adquirir obligaciones con cargo a vigencias futuras ordinarias, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de ese mismo cuerpo normativo.

De allí que la Sala estime que, a la manera como lo consideró el Tribunal a quo, que las entidades territoriales no estaban autorizadas para autorizar vigencias futuras excepcionales, lo que hizo el acto acusado, esto es, el Acuerdo 046 de 28 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Tuluá para la prestación del servicio de alumbrado público en ese municipio y su respectivo contrato de interventoría, durante la duración del contrato de concesión que celebre el Municipio de Tuluá, el cual será por veinte (20) años.

En este punto, huelga advertir que la competencia de las personas de derecho público se sustenta en la identificación de parámetros normativos explícitos, que permitan establecer, sin hesitación alguna, la habilitación que el ordenamiento les atribuye.

De allí que, si con antelación a la Ley 1483 de 201148, las entidades territoriales no disponían expresamente de autorización para asumir compromisos que conllevaran la afectación de vigencias futuras excepcionales, el Acuerdo 046 de 28 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Tuluá, deba ser declarado nulo”.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

Posteriormente, la sección primera¹³ ratificó tal criterio y efectuó un cambio jurisprudencial en el sentido de indicar que las entidades territoriales sí podían acordar vigencias futuras excepcionales en sus respectivos ámbitos locales conforme a los principios de autonomía presupuestal e igualdad frente a la Nación y una interpretación sistemática de la normativa constitucional y legal que regula la materia, en particular de los artículos 352 de la Constitución Política y 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual dejó en claro que las entidades territoriales son competentes para ajustar las normas orgánicas del presupuesto nacional¹⁴.

Lo anterior, siempre y cuando se cumplieran con semejantes requisitos a los establecidos en el caso de la Nación para autorizar la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización establecidos en la Ley 819 de 2003, los cuales fueron consagrados posteriormente para las entidades territoriales en la Ley 1483 de 2011.

En ese sentido, esta agencia judicial entrará a verificar si el Acuerdo No. 026 de 2022 expedido por el Concejo Distrital de Riohacha *“Por el cual se autoriza al Alcalde del Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, La Guajira, la constitución de una sociedad de económica mixta por acciones, para prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el Distrito de Riohacha, La Guajira, así como diseñar, construir y mantener las infraestructuras públicas de terminales de transporte a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”*, adolece del cumplimiento de los requisitos —que sean oportunos reiterar— exigidos por el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, específicamente, el establecido en su literal c:

“(…)

a). Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de

¹³ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López-Rad núm: 08001-2331-000-2010-00987-01. Primero (1º) de febrero de 2018.

¹⁴ “De acuerdo con los fundamentos señalados a lo largo de esta providencia, encuentra la Sala en efecto que, contrario a lo antes sostenido, a la luz de las normas orgánicas del presupuesto de la Nación vigentes a la fecha de expedición del acto acusado (22 de febrero de 2010), sí es procedente que las entidades territoriales acuerden vigencias futuras excepcionales, en primer lugar, en reconocimiento de la autonomía que la Constitución Política les concede, que les permite adaptar tales normas en sus estatutos orgánicos del presupuesto en tanto que se ajusten a la organización, normas constitucionales y condiciones de las entidades territoriales, lo que ocurre en este evento, y en segundo lugar, como garantía del derecho de igualdad de aquellas frente a la Nación en esta materia, al existir elementos de coincidencia en aspectos relevantes como la planificación, la estructuración del presupuesto y la disciplina fiscal.”



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

b). El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c). Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

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

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

(...)"

Conforme lo anterior, esta agencia judicial desde ya considera procedente despachar de manera favorable la solicitud de medida cautelar ordenando la suspensión provisional del Acuerdo Distrital No. 006 de 2022 expedido por el Concejo de Riohacha – La Guajira, dado que, de una simple lectura de su artículo tercero, se extrae que la corporación edilicia en efecto autorizó al alcalde distrital de Riohacha a comprometer **vigencias futuras excepcionales** por los periodos fiscales de 2023 a 2043, con el propósito de ejecutar el plan de inversión de infraestructura para cumplir con el objeto de la constitución de la sociedad de economía mixta por acciones para prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el distrito de Riohacha sin cumplir con el requisito previo exigido por el literal c) de la norma en mención, esto es, contar con la aprobación del Consejo Superior de política Fiscal “Confis”, en este caso territorial, o el órgano que hiciera sus veces.

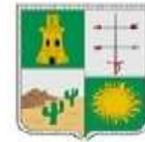
Al respecto, toma gran asidero la afirmación esbozada por la parte demandante cuando refiere que nunca se le hizo entrega de tal documento, dado que, analizados los debates adelantados en la duma distrital para la aprobación del proyecto de acuerdo, no se mencionó en lo absoluto el cumplimiento del requisito mencionado, quedando en una incertidumbre los compromisos fiscales relacionados con la capacidad de endeudamiento del Distrito durante los 20 años comprometidos. Adicional a ello, la entidad territorial



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

demandada al ejercer el derecho de contradicción al momento de contestar la medida cautelar a través del jefe de la oficina asesora jurídica no controvertió los argumentos expuestos en la misma.

Aunado a lo anterior, vislumbra esta agencia judicial que el proyecto a ejecutar no se encuentra inmerso dentro de las metas a cumplir en el Plan de Desarrollo 2020 – 2023 del distrito especial, turístico y cultural “*Riohacha cambia la historia*”¹⁵, el cual nada expresa sobre la construcción y/o ampliación, administración y prestación de servicios relacionados con la terminal de transportes ubicada en la calle 15 # 10 – 39 de este Distrito, dejando sentado únicamente la elaboración de estudios de pre inversión para las necesidades de operación e infraestructura en la terminal.

TRANSPORTE				
CÓDIGO: 2408	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros			
PROGRAMA	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros			
CONDICIÓN INTERVENIR	A	Dificultad en el acceso al servicio de transporte de los pasajeros intermunicipales en el Distrito Riohacha		
OBJETIVO GENERAL	Mejorar el acceso al servicio de transporte de los pasajeros intermunicipales en el Distrito Riohacha			
DESCRIPCIÓN	Contar con estudios de pre-inversión para atender las necesidades de operación e infraestructura de la <u>terminal</u> de transporte			
RESULTADO	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA BASE	META 2023
El ciudadano de Riohacha mejora su calidad de vida a través de un desplazamiento intermunicipal seguro e íntegro con altos estándares de calidad	índice de competitividad de ciudades	Número índice	3.02	3.10
Código	PRODUCTO	INDICADOR PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	DE
2408024	Estudios de preinversión	Estudios de preinversión realizados	Número	DE
				META CUATRENIO
				1

En este orden de ideas, concluye esta agencia judicial que resulta razonable la medida cautelar deprecada, motivo por el cual se procederá a suspender de manera provisional los efectos del Acuerdo demandado.

En virtud de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante, de conformidad con las motivaciones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

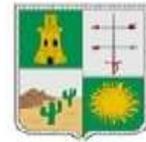
¹⁵ Folios 228 a 426 del C. principal digital.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

SEGUNDO: SUSPENDER de manera provisional los efectos jurídicos del Acuerdo Distrital No. 026 del 24 de diciembre de 2022 expedido por el Concejo Distrital de Riohacha *“Por el cual se autoriza al Alcalde del Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, La Guajira, la constitución de una sociedad de económica mixta por acciones, para prestar los servicios de operación de terminales de transportes en el Distrito de Riohacha, La Guajira, así como diseñar, construir y mantener las infraestructuras públicas de terminales de transporte a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”*, conforme a las razones dadas en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado Electrónicamente)

CEILIS YELEG RIVEIRA RODRÍGUEZ

Juez

Esta providencia fue firmada electrónicamente a través del aplicativo SAMAI.
Usted puede consultar la validez de la providencia con el número de radicación en el link
<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>