



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**  
M.P. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

**MEDIO DE CONTROL** : CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**DEMANDANTE** : PROCURADURÍA 153 y 90 JUDICIAL II  
ADMINISTRATIVO DE NEIVA  
**DEMANDADO** : MUNICIPIO DE NEIVA - HUILA Y OTRO  
**PROVIDENCIA** : RESUELVE MEDIDA CAUTELAR  
**RADICACIÓN** : 41 001 23 33 000 2024 00148 00

**ASUNTO**

Se procede a resolver la solicitud de medida cautelar elevada por la parte actora.

**ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA<sup>1</sup>**

DAVID DE LA TORRE VARGAS y NATALIA PAOLA CAMPOS SOSSA, obrando en su condición de Procuradores Judiciales Administrativos de Neiva, interponen demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales en contra del MUNICIPIO DE NEIVA y la EMPRESA DE SERVICIOS DE ILUMINACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLOS TECNOLÓGICOS DE NEIVA S.A.S E.S.P. - ESIP S.A.S. E.S.P, en aras de que se declare la nulidad absoluta del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, celebrado entre el Municipio de Neiva y ESIP S.A.S. E.S.P el 28 de junio de 2023, cuyo objeto consiste en "*aunar esfuerzos técnicos financieros y operativos para el desarrollo de la actualización, conservación, difusión catastral y demás actividades y servicios conexos a la gestión y operación catastral a cargo del Municipio de Neiva en virtud de su calidad de gestor catastral*".

Tales pretensiones se sustentan en los siguientes **hechos** relevantes:

---

<sup>1</sup> Ind. 3 SAMAI. 5\_Demanda(.pdf) Nro. Actua 3

- Que dentro de las obligaciones del aludido Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, celebrado el 28 de junio de 2023 entre el municipio de Neiva y la sociedad ESIP S.A.S. E.S.P, se estableció la entrega de la gestión catastral por el término de 15 años, que se realizarán pagos hasta el año 2038 por el monto total de \$90.001.789.150,45; los cuales se discriminan en \$37.019.811.473 por concepto de financiación y \$52.981.977.682,45 por intereses.
- Se afirmó que, para el trámite y suscripción del mentado convenio, no se contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) ni con el registro presupuestal (RP); aunado a ello, no se adelantaron los estudios ni trámites correspondientes para afectar vigencias futuras del presupuesto del municipio de Neiva, como tampoco se tuvo la respectiva autorización previa del Concejo municipal de Neiva para que la administración municipal pudiera adquirir créditos o pagar intereses por financiación.
- Aseguraron los demandantes que no se trata de un convenio interadministrativo, que a contrario sensu, se trata de un contrato, pues en realidad no se refiere a una colaboración interadministrativa, por lo que la suscripción del mismo, desconoció el artículo 25 numeral 6, 13 y 14 de la Ley 80 de 1993.
- Ante las manifestaciones efectuadas al municipio de Neiva, estos informaron que se había solicitado al Comité de Conciliación concepto previo para demandar y definir una fórmula de arreglo, considerando que la ESIP es otra entidad pública, por lo que se hace necesario adelantar el trámite de la conciliación prejudicial.
- Que la Procuraduría General de la Nación ha solicitado la suspensión de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023 y que se ordene las restituciones mutuas a que haya lugar, en aras de proteger el patrimonio público y moralidad administrativa.

## 2. LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR<sup>2</sup>

En la misma demanda, punto 6, la parte demandante solicitó la suspensión de la ejecución del convenio interadministrativo No. 2105 de 2023, celebrado entre el municipio de Neiva y la Empresa de Servicios de

---

<sup>2</sup> Ind. 3 SAMAI. 5\_Demanda(.pdf) Nro. Actua 3 Pág. 18- 22.



Iluminación Pública y Desarrollo Tecnológico de Neiva S.A.S E.S.P. - ESIP S.A.S. E.S.P., con fundamento en los artículos 229 y 230 del CPACA, precisando que se dan los requisitos legales para ello, como que la demanda está razonablemente fundada en derecho, se demuestra de manera sumaria, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, se anexan con la demanda documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permiten concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y adicionalmente, que si no se otorga la medida se causa un perjuicio irremediable, o existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Alude a que se pretende la protección de la legalidad en general, el orden jurídico, patrimonio público y moralidad administrativa, y en su condición de agente del ministerio público prueba su interés legítimo conforme al artículo 303 de la Ley 1437 de 2011.

Cuestiona el procedimiento que compromete recursos públicos por una cifra superior a los \$90.000.000.000 sin el respaldo presupuestal, sin autorización del Concejo municipal, incluso, en donde el propio municipio ha manifestado encontrarse estudiando vías jurídicas para evitar afectaciones a la moralidad administrativa y patrimonio del municipio.

Justificó que jurídicamente lo más conveniente es suspender la ejecución del convenio para evitar que con la ejecución del mismo se generen nuevas obligaciones, se insista en la prestación de servicios y se evite que las partes comprometan nuevos recursos, desarrollen nuevas actividades y permitan que el municipio pierda el control sobre la actividad administrativa de la gestión catastral, la que se comprometió por 15 años.

Aunado a ello señalan que la suspensión del convenio no representa riesgo alguno para el patrimonio de las entidades contratantes; a contrario sensu, permitir su ejecución y permanencia afecta el patrimonio público, al aprobar que se adelanten actividades sin que exista un análisis y soporte presupuestal de las educaciones (sic) y gastos a ejecutarse.

Afirmó que acreditó reparos respecto del convenio demandado referente a la falta de planeación, irregularidades en el trámite, falta de soporte presupuestal, cuantiosos compromisos de los recursos públicos, pérdida de la autonomía de la función catastral, desconocimiento de las normas de contratación pública, inadecuada motivación del convenio, estudios previos posteriores a la etapa de negociación que se encontraba adelantada.

Aseguró que, de no suspenderse el convenio, la generación de intereses seguirá causándose, pues el contratista seguirá ejecutando actividades que deberán ser pagadas con cargo el presupuesto actual, sin que el ordenador del gasto los haya previsto previamente y sin que el Concejo municipal hubiese autorizado el endeudamiento ni vigencias futuras, poniendo en riesgo las finanzas del municipio.

### **3. TRASLADO DE LA MEDIDA CAUTELAR**

Mediante auto del 31 de mayo del 2024<sup>3</sup>, se corrió traslado de la medida cautelar a las entidades demandadas.

#### **3.1. Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollo Tecnológico de Neiva S.A.S E.S.P. - ESIP S.A.S. E.S.P.<sup>4</sup>**

A través de apoderado judicial solicitó negar la medida cautelar, dado que el demandante no cumplió con los requisitos dispuestos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, considerando que la demanda no se encuentra razonadamente fundada en derecho, tampoco se realizó juicio de ponderación de intereses ni la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o la existencia de motivos que colijan que, de no otorgar la medida, los efectos de la decisión serían nugatorios.

Manifestó que existe viabilidad jurídica y procedibilidad de establecer convenios y contratos interadministrativos con la ESIP, al ser una entidad público – privada, con descentralización administrativa del municipio de Neiva para el cumplimiento de su objeto social.

Afirmó que el Estado, en cumplimiento de sus fines, facultó a los particulares para la prestación de los servicios públicos, bajo su dirección y control, en razón al interés social de la función que desarrollan; y que por ello, en pro de la prestación del servicio público de alumbrado público y la modernización del municipio de Neiva, el alcalde municipal para el periodo 2020-2023, realizó estudio jurídico – técnico y financiero para determinar la viabilidad de crear la empresa de alumbrado público.

Así las cosas, mediante Acuerdo municipal No. 026 de 2020, expedido por el Concejo de Neiva, se autorizó y concedieron facultades especiales al

---

<sup>3</sup> Índice 00006 SAMAI

<sup>4</sup> Índice 00024 SAMAI



alcalde para la creación de una empresa de servicios públicos mixta, la cual fue adjudicada, a través de convocatoria pública, mediante acto administrativo al Consorcio Neiva Iluminado e Inteligente.

A través de la Escritura Pública No. 1102 del 13 de mayo de 2021 de la Notaría Cuarta de Neiva, se constituyó la empresa ESIP S.A.S. E.S.P., cuya naturaleza es de economía mixta, pues la participación a partir de su composición accionaria quedó en que el municipio de Neiva ostenta el 52%, quedando dentro del supuesto establecido en el art. 14.6 de la Ley 142 de 1994 y art. 2 de la Ley 80 de 1993.

Los accionistas de la ESIP S.A.S. E.S.P. corresponde a dos accionistas privados AMG Desarrollos S.A.S. (65%) y American Lightin S.A.S. (35%); integrantes del Consorcio Neiva Iluminado e Inteligente y el municipio de Neiva.

Alude a la distinción entre contratos y convenios interadministrativos, concluyendo que lo pretendido por el municipio al suscribir el convenio pluricitado, es garantizar la prestación continua y eficiente del servicio público de catastro multipropósito en su territorio.

Referente a la afirmación del ministerio público de que no se trata de un convenio sino un contrato interadministrativo, manifestó que de acuerdo a como está operando el convenio, en especial el otrosí No. 2 y las consideraciones de los estudios previos, el convenio entre las partes consistió en un proceso de colaboración mutua, en donde la ESIP presta el apoyo financiero para el desarrollo del proyecto, tal como se observa en la cláusula segunda.

Por su parte, el municipio de Neiva se comprometió en el numeral 5° de la cláusula tercera a garantizar la compensación y/o reconocimiento de los costos y gastos reconocidos al cooperante 2 (ESIP) de manera oportuna, que de conformidad con la ejecución del convenio deban ser desembolsados; de esta manera, aseguró que el convenio no comporta ningún tipo de obligaciones onerosas, ni ganancias a favor de la ESIP; es decir, no comporta una contraprestación económica en términos comerciales.

Precisó que la ESIP es una empresa mixta de servicios públicos en la cual tiene participación accionaria el municipio de Neiva y que en su objeto social tiene contemplada la actividad de gestión predial, por lo que fue creada para ser el apoyo operativo de la entidad territorial para el desarrollo de proyectos estratégicos.

Aseguró que el apoyo que solicitó el municipio de Neiva a la ESIP tiene como fundamento la falta de capacidad técnica por parte del municipio para asumir las cargas que implica la realización de las actividades de conservación catastral; ausencia de los recursos necesarios para acometer las inversiones y gastos requeridos para actualizar la base de datos catastral del municipio; y la necesidad de fortalecer financieramente al municipio mediante la actualización de la información catastral, tomando en cuenta el impacto que ello puede llegar a tener en el recaudo del impuesto predial.

Así las cosas, consideró que la suspensión del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023 sería traumático y perjudicial para el ente territorial, ya que implicaría que el municipio de Neiva reasumiera, sin contar con la capacidad técnica, operativa y financiera para ello, la prestación del servicio de catastro multipropósito, situación que se haría mucho más grave considerando el carácter de servicio público de la que goza el catastro multipropósito desde la expedición de la Ley 1955 de 2019.

En cuanto a la ausencia de autorización de vigencias futuras, precisó que, en el año 2023, fecha de suscripción del convenio, no se contempló la compensación a favor de la ESIP, razón por la que no requería de registro presupuestal, al no afectar el presupuesto de dicha vigencia; así mismo, señaló que tanto los estudios previos como los documentos de acuerdo de voluntades, el valor de la compensación a favor de la ESIP, no era un valor determinado sino determinable; es decir, al momento de su celebración no se establece con exactitud el valor.

Aunado a ello, la compensación se estableció en función del mayor valor recaudado por concepto de impuesto predial luego de realizada la actualización catastral, por lo que la compensación no afectará los presupuestos futuros ni generará afectación al marco fiscal de mediano plazo, al no encontrarse contemplado en la planeación financiera del municipio.

Alude a las afectaciones que se causarían de llegar a suspenderse el convenio interadministrativo, reiterando que como el municipio no tiene la capacidad técnica, operativa y económica para cumplir con tales obligaciones, pues los estudios previos concluyeron que se necesita unir esfuerzos con la ESIP para satisfacer las necesidades del servicio público de catastro en Neiva, actualmente se adelantan labores para que el municipio garantice la prestación de dicho servicio de manera eficiente y permanente, mencionando los avances de la ejecución del proyecto, de acuerdo con los alcances del convenio, estableciendo la vinculación de más de 200 personas que ante una posible suspensión, quedarían cesantes, los cuales podrían usar los respectivos medios

de control para obtener el reintegro y pago de salarios dejados de percibir, implicando un desmedro económico estatal.

Así mismo, menciona la existencia de diferentes contratos como arrendamientos entre otros, que hacen parte del proceso de apoyo, que, ante una eventual suspensión, afectaría de manera lesiva los intereses de la ESIP, y que a futuro sean demandas e indemnizaciones al ente territorial.

Recordó que el municipio fue habilitado por el IGAC como gestor catastral dentro de su jurisdicción, por lo que, al suspender el convenio interadministrativo, se generaría el riesgo de pérdida de la acreditación, trayendo como consecuencia, la disminución del recaudo de recursos propios por concepto de impuesto predial, permitiendo una descalificación en la categoría del municipio.

### **3.2. Municipio de Neiva<sup>5</sup>**

Por medio de apoderado judicial manifiesta que apoya la solicitud de la medida cautelar, indicando que el negocio jurídico suscrito entre el municipio y la ESIP, es un contrato estatal conmutativo, que el jefe de la oficina de contratación del municipio no tenía competencia para suscribir un contrato, sino un convenio, de acuerdo a los límites precisos de la delegación que le hiciera la alcaldesa encargada mediante Decreto 0582 de 2023, encontrándose sin competencia, siendo deber hacer tal declaratoria de oficio y que a través del aludido contrato, se entregó la prestación del servicio público de catastro a un tercero por 15 años, sometido al pago de los costos onerosos y cláusulas abusivas, siendo procedente declarar la medida requerida.

Alude a los elementos jurídicos esenciales del contrato y del convenio interadministrativo, destacando de los documentos soporte y el texto del convenio, que en la propuesta presentada por la ESIP, en la forma de pago, se establece que el costo de financiación aplicado sería el 14.8% efectivo anual, que esta empresa asume por 15 años la operación del servicio público de gestión catastral en sus componentes de formación (actualización), conservación y plataforma tecnológica; y por tanto, el primero se financiará recibiendo pagos amortizados con intereses, mientras que, por los servicios de conservación y plataforma tecnológica, recibiría un precio actualizado anualmente.

Así mismo, que se estableció como valor del convenio la suma de \$90.001.789.155,45 más impuestos y costos a que haya lugar y que no han sido contemplados en el presupuesto oficial, discriminando la suma de

---

<sup>5</sup> Índice 00025 Samai

\$37.019.811.473 por concepto de financiación y \$52.981.977.682,45 por concepto de intereses que se pagaran en cada vigencia hasta el año 2038.

Discriminó que, por conservación, del mes de junio a diciembre de 2023, se pagará la suma de \$1.966.052.679 más impuestos, costos y gastos a que haya lugar y que no hayan sido contemplados en el presupuesto oficial, valor que puede variar según los trámites y necesidades del operador.

En cuanto a la plataforma y soporte técnico, se estableció el valor por la prestación de julio a diciembre de 2023, la suma de \$750.000.000 más impuestos, costos y gastos a que haya lugar y que no hayan sido contemplados en el presupuesto oficial, valor que puede variar según los trámites y necesidades del operador.

Para los años siguientes, el municipio cancelará el valor por conservación; plataforma tecnológica y soporte técnico, actualizado para cada vigencia según los incrementos del IPC, IPP, SMMLV, etc.

Conforme a lo anterior, advierte que, si bien la cláusula establece que el pago queda condicionado al mayor recaudo de impuesto predial, luego indica que, si no hay mayor recaudo, el valor lo definirá un comité paritario, el cual fue modificado por dos otrosíes al contrato, del 6 de octubre de 2023 y 20 de diciembre de 2023, que fija el dinero que recibirá la ESIP, en caso de no verificarse mayor recaudo, detallando lo mencionado cada uno de estos documentos, para concluir que no es cierto que el pago se condicione solo al mayor valor del recaudo predial, pues se acordaron unas fórmulas que lo garantiza, incluso, compensando con el de vigencias siguientes.

Así las cosas, que está probado que lo que suscribieron las partes es un contrato y no un convenio; aunado a que las cláusulas bilaterales son ilegales y leoninas en contra del municipio, ante la evidencia de prestaciones por parte de la ESIP hacia el Municipio a cambio de un precio, obligaciones recíprocas, conmutativas e intereses contrapuestos.

En cuanto a la nulidad por violación de las normas para comprometer vigencias futuras, aludió a las normas y jurisprudencia que definen este tema, mencionando que la Constitución Política y el ordenamiento legal prevén que los municipios solo pueden adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras, si se cumplen una serie de estrictos requisitos en materia de planeación y si cuentan para ello con autorización del concejo.

De otro lado, que cuando se trata de contratos que comprometen



vigencias futuras, la Ley 80/93 remite a la regulación del Estatuto Orgánico del Presupuesto, para lo cual, el inciso tercero del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 prohíbe expresamente contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, sin contar con la autorización para comprometer vigencias futuras.

La remisión a las normas de carácter presupuestal que hace el artículo 41 de la Ley 80, de igual manera, cobija las normas mencionadas, que regulan los procedimientos, requisitos y autorizaciones para comprometer vigencias futuras ordinarias o extraordinarias; en consecuencia, cuando un contrato estatal compromete vigencias futuras sin cumplir ninguno de los requisitos señalados, se afecta gravemente su validez.

En consecuencia, si un contrato estatal compromete vigencias futuras, sin cumplir los requisitos legales para ello, nace viciado por nulidad absoluta, al violar sustancialmente las normas de orden público que regulan el presupuesto y el principio de anualidad; celebrarse sin competencia y contra expresa prohibición legal.

En cuanto al plazo del convenio, señala que las cláusula sexta y séptima disponen que será de 15 años, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, esto es, hasta el 2038, lo que fue confirmado por la cláusula 4 del OTRO SÍ No. 1; pese a ello, el acuerdo desde sus considerandos 20 y 23, y en las cláusulas sexta y novena, registran que no se requiere la expedición de CDP y RP, ni ningún otro soporte presupuestal en razón a que supuestamente no se generaban erogaciones a la entidad, siendo una afirmación falsa, pues se comprometió el presupuesto municipal en un horizonte de 15 años.

Añade que en nada cambia que el valor total del contrato no sea determinado sino determinable, primero, porque así no se verifique mayor recaudo de predial, el municipio debe pagar cada año por la ejecución de los servicios de la ESIP; segundo, porque la supuesta indeterminación del valor del contrato no es óbice para evadir las normas en materia presupuestal.

Afirmó que, en un intento burdo de evadir la ley, la cláusula 3ª del contrato prevé que el municipio debe presentar anualmente un proyecto de inversión, con cargo al cual se paga a la ESIP, lo cual es un intento de legalizar hechos cumplidos, por lo que el contrato está viciado por objeto ilícito, por celebrarse violando de forma sustancial las normas para comprometer vigencias futuras; además que celebrarse a pesar de la expresa prohibición legal del inciso 3 art. 71 del Decreto 111 de 1996 y de paso, infringir las prohibiciones del artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y el inciso 3 del artículo 1 de la Ley 1438 de 2011, que prohíben al Concejo municipal autorizar vigencias futuras en el

último año del periodo del alcalde y que estas superen el respectivo periodo de gobierno, salvo excepciones legales, como quiera que el concejo no podía autorizar al alcalde a comprometer vigencias futuras para ese año y con ese plazo, menos el jefe de la oficina de Contratación de manera autónoma.

Respecto al incumplimiento del requisito para realizar operaciones de crédito, consideró que el convenio contiene tres actividades principales a cargo de la ESIP, a saber, la formación y actualización catastral, la conservación y, el servicio de plataforma electrónica; en lo que respecta a la formación, la cláusula 6ª dispuso que esta será financiada por el operador y que, a cambio, recibirá un retorno en pagos amortizados del 2024 al 2038, de capital e intereses remuneratorios; así mismo, establece que el municipio puede hacer abonos para reducir el valor o el plazo de pago.

Destacó que, desde la primera propuesta de la ESIP, se dijo que esos recursos tendrían un interés efectivo anual del 14%, de esta manera, tales pagos incluyen intereses remuneratorios, por tanto, contiene obligaciones que de acuerdo con la ley corresponde a operaciones de crédito –art. 3 Decreto 2681 de 1993, artículo 2.2.1.1.1 del decreto 1068 de 2015, artículo 108 del Acuerdo 002 de 2009-.

El parágrafo 2º -inciso 6- del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 reza que los contratos de operaciones de crédito de las entidades territoriales, se registrarán por los Decretos 1222 y 1333 de 1996; en cuanto a los requisitos para que los municipios realicen operaciones de crédito, recurrimos al artículo 279 de la Ley 1333 de 1986; a su vez, el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal (Acuerdo 002 de 2009 ) en su artículo 19 (Literal i) prevé que corresponde al CONFIS aprobar toda las operaciones de crédito “*dentro del marco de cupo de endeudamiento aprobado por el Concejo Municipal*” y la firma de los respectivos contratos ( Literal k) y el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 que el respectivo contrato debe ser previamente aprobado por el Concejo Municipal.

Que la Ley 136 de 1994 en el parágrafo 4 del artículo 32, en desarrollo del art. 313 numeral 3 de la C.P., dispone que corresponde al Concejo proferir la autorización para que el alcalde pueda contratar cuando realice operaciones de crédito, con lo que no queda duda que durante los primeros 24 meses del plazo de ejecución, la ESIP financiará el proceso de formación y actualización, ante lo cual, el municipio debe retornar la información con pagos anuales a partir de la vigencia que incluye capital e intereses.

En cuanto a la violación del principio de selección objetiva, adujo que en

los estudios previos se mezclaron los indicadores financieros de la ESIP, con los de sus socios privados, lo que no permite verificar la verdadera capacidad financiera del operador catastral, también advierte que la norma contractual no permite que los indicadores financieros de los socios de una sociedad se sumen para habilitar la idoneidad de esta, pues la ley solo permite ello para acreditar la experiencia, en empresas con una creación inferior a tres años.

En los estudios previos encontramos que, para acreditar la experiencia de la ESIP, se recurrió al numeral 2.5 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, por lo que se sumó la experiencia específica de los dos socios privados de esta entidad para acreditar ese factor; sin embargo, el estudio hace lo mismo con la capacidad financiera; es decir, suma los indicadores de la ESIP y de sus socios privados, aun cuando ninguna norma permite dicha operación, a contrario sensu, el Decreto 1983 de 2019, ordenó que se compruebe la capacidad financiera directa del operador catastral antes de realizar su contratación.

El jefe de la Oficina de Contratación consideró que la ESIP tenía la capacidad financiera requerida en el E.P., basándose para ello en una norma inaplicable para ese aspecto, violando el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, selección objetiva, aplicable también a la contratación directa.

Afirmó que sí se tienen en cuenta solo los indicadores de la ESIP, no cumpliría con los requisitos financieros para prestar el servicio de operación catastral de acuerdo al E.P. y ninguna norma autoriza considerar los estados financieros de sus socios o accionistas, para cumplir el requisito de idoneidad, por tratarse de personas jurídicas diferentes, violando el principio de selección objetiva, por cuanto se contrató con una entidad que no tenía la idoneidad para ello, irregularidad que vicia el contrato de nulidad absoluta.

Ahora, para contratar operadores catastrales, se debe recurrir al artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1983 de 2019, pues, si bien es cierto en la contratación directa no es necesario la competencia entre proponentes, al tenor de los principios de la contratación pública hay unos procedimientos imperativos que deben cumplirse por estar contenidos en normas de orden público y además, aunque no hay puntajes, se debe establecer en los estudios previos y la invitación a ofertar, unos criterios de selección que le servirán a la entidad estatal para verificar si el invitado a ofertar los cumple; y en el *sub lite*, la entidad municipal contratante no estableció en los estudios previos los criterios de selección, pero sí procedió a evaluar el cumplimiento de los requisitos que contempla la norma para los operadores catastrales de que trata el artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1983 de 2019.

En cuanto a los requisitos para la procedencia de la medida cautelar, consideró que la Procuraduría realizó una clara exposición de los fundamentos del concepto de violación y ha demostrado los vicios del contrato que ameritan su suspensión.

Resaltó que no hay mecanismo legal alguno que permita subsanar las graves irregularidades, por lo que la administración municipal no puede de ninguna forma lícita hacer los pagos que dispone el convenio y sus otros sí, pues el funcionario que autorice pagos incurriría en falta gravísima disciplinaria y en el posible delito de prevaricato; en tanto, al ser insubsanables las irregularidades, lo procedente para ambas partes es terminar bilateralmente el convenio, pues al ser la ESIP una entidad pública, el municipio no puede aplicarle la cláusula exorbitante de terminación unilateral, por prohibirlo expresamente el parágrafo del artículo 14 de la Ley 80.

Señala que mediante oficio DA 0105 del 05 de abril de 2024, el alcalde de Neiva solicitó a la ESIP la terminación bilateral del convenio o la suspensión bilateral, ante lo cual dicha entidad respondió con oficio del 10 de mayo/24, negativamente la petición e insistiendo tozudamente en mantener vigente el acuerdo.

Por lo anterior, mediante acta del comité de conciliación del municipio del 10 de abril/24, se aprobó convocar a la ESIP a conciliación ante la Procuraduría, como requisito prejudicial para presentar el medio de controversias contractuales, para que la jurisdicción anule el ilegal contrato.

El documento conciliatorio fue radicado por reparto en la Procuraduría el 15 de abril de 2024, el cual no ha sido admitido aún, en razón a que el Procurador asignado se declaró impedido por ser el mismo autor de la demanda en este proceso y aseguró que, mientras se encuentre en vigencia el convenio, el municipio no tiene la capacidad de cumplir su deber constitucional de dirigir y garantizar la prestación eficiente del servicio público de catastro, pues este le ha sido entregado a un tercero por 15 años.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Dada la naturaleza del proceso, la instancia en que se actúa y la clase de decisión que se adoptará, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 literal h), 230 y 233 de la Ley 1437 de 2011, es competente el magistrado ponente para resolver la solicitud de la medida cautelar.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

Debe resolverse si es procedente y si se cumplen los supuestos fácticos necesarios para decretar la medida cautelar denominada “*suspensión provisional de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, cuyo objeto consiste en “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS FINANCIEROS Y OPERATIVOS PARA EL DESARROLLO DE LA ACTUALIZACIÓN, CONSERVACIÓN, DIFUSIÓN CATASTRAL Y DEMÁS ACTIVIDADES Y SERVICIOS CONEXOS A LA GESTIÓN Y OPERACIÓN CATASTRAL A CARGO DEL MUNICIPIO DE NEIVA EN VIRTUD DE SU CALIDAD DE GESTOR CATASTRAL”*”, el cual fue celebrado entre el Municipio de Neiva y la Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollo Tecnológico de Neiva S.A.S E.S.P. - ESIP S.A.S. E.S.P.

## 3. TESIS

Se decretará la suspensión provisional de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, comoquiera que se dan y se encuentran acreditados los requisitos legales y necesarios para ello, como que la demanda está razonablemente fundada en derecho, se demuestra de manera sumaria, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, se anexan con la demanda documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permiten concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y adicionalmente, que si no se otorga la medida se causa un perjuicio irremediable, o existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

## 4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLES

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 señala que las medidas cautelares proceden incluso antes de que se notifique el auto admisorio y en cualquier etapa del proceso para “*proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*”.

Por su parte, el artículo 230 ib., establece que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión; que la competencia para dictarlas es del juez o magistrado ponente; que pueden

decretarse una o varias en un mismo proceso; previéndose un listado enunciativo de aquellas.

Seguidamente, el artículo 231 ib., señala los requisitos para decretar las medidas cautelares, estableciendo diferencia para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo y los demás casos, en los siguientes términos:

*“Artículo 231. 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 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.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.*

De tal norma se desprende con claridad que los requisitos para decretar las medidas cautelares, se pueden clasificar en tres categorías, así:

- 1) Requisitos de procedencia, generales o comunes de índole formal.

En el entendido que son “generales o comunes” porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de “índole formal”, en la medida en que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no de un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, son: (1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos

que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>6</sup>; (2) debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.<sup>7</sup>

2) Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material.

En el entendido que son “generales o comunes” porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de “índole material”, en la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, son: (1) que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia<sup>8</sup>; y (2) que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.<sup>9</sup>

3) Requisitos de procedencia específicos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

Estos se denominan “requisitos de procedencia específicos” porque se exigen de manera particular para cada una de las categorías de medida cautelar enlistadas, a modo enunciativo, en el CPACA. Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado - medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud<sup>10</sup>; y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, aparte de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.<sup>11</sup>

4) Requisitos de procedencia específicos para las demás medidas cautelares diferentes de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

<sup>6</sup> Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011

<sup>7</sup> Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011

<sup>8</sup> Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011

<sup>9</sup> Artículo 230 de la Ley 1437 de 2011

<sup>10</sup> Artículo 231, inciso 1, de la Ley 1437 de 2011

<sup>11</sup> Artículo 231, inciso 1, de la Ley 1437 de 2011

Finalmente, si se pretenden otras medidas cautelares diferentes -medidas cautelares positivas<sup>12</sup>- a la de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos adicionales: (a) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (b) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (c) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y (d) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios.<sup>13</sup>

Conforme a lo anterior, debe efectuarse un análisis preliminar sobre los planteamientos y pruebas que fundamenten la solicitud de la medida; es decir, se trata de un estudio previo y sumario que, por regla general, se adopta en una etapa inicial del proceso, por lo que la decisión comporta un primer acercamiento al debate, efectuándose interpretaciones normativas y valoraciones, sin que afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin al litigio; por lo que la decisión que resuelva la medida cautelar no implica prejuzgamiento –art. 229 del CPACA-.

El Consejo de Estado<sup>14</sup>, en reciente decisión reitera lo anterior así:

*“Es claro entonces que en los procesos que conoce esta jurisdicción se encuentra la posibilidad de solicitar la práctica de medidas cautelares las cuales si son decretadas no implican prejuzgamiento; al respecto, el ordenamiento jurídico contempla medidas de cautela de carácter preventivas, conservativas o anticipativas, las cuales deberán tener una relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda como lo prevé el artículo 230 del CPACA, norma que sobre su contenido y alcance dispone lo siguiente: (...)*

*2) A su turno, el artículo 231 ibidem fijó los requisitos para el decreto de las medidas cautelares en los siguientes términos: (...)*

*De conformidad con la norma citada, frente a las medidas de cautela deben concurrir los elementos tradicionales para su imposición de conformidad con lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corporación -16-<sup>15</sup>, esto es, i) “fumus boni iuris” o apariencia del buen derecho; ii) “periculum in mora” o perjuicio de la*

<sup>12</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 230, numerales 1, 2, 4 y 5

<sup>13</sup> Artículo 231, inciso 3, numerales 1 a 4, de la Ley 1437 de 2011

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. **Auto del 17 de junio de 2024**. Magistrado ponente: Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 25000-23-36-000-2022-00301-01 (69.974)

<sup>15</sup> Ver, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 17 de marzo de 2015, CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente con radicación no. 11001-03-15-000-2014-03799-00, Consejo de Estado, Sección Tercera, CP Jaime Orlando Santofimio, auto de 13 de mayo de 2015, expediente con radicación no. 2015-00022.



*mora y, iii) la ponderación de intereses.”*

## 5. CASO CONCRETO

David de la Torre Vargas y Natalia Paola Campos Sossa, obrando en calidad de Procuradores Judiciales Administrativos de Neiva, presentan demanda por el medio de control de controversias contractuales contra municipio de Neiva y Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S E.S.P. - ESIP S.A.S. E.S.P, en aras de que se declare la nulidad absoluta del convenio interadministrativo 2105 de 2023 celebrado entre el municipio de Neiva y ESIP S.A.S. E.S.P el 28 de junio de 2023, cuyo objeto consiste en *"aunar esfuerzos técnicos financieros y operativos para el desarrollo de la actualización, conservación, difusión catastral y demás actividades y servicios conexos a la gestión y operación catastral a cargo del Municipio de Neiva en virtud de su calidad de gestor catastral"*.

En el mismo escrito, la parte demandante solicitó la suspensión de la ejecución del Convenio referido, fundamentado en que desconoce las normas de derecho público de la nación, y que se suscribió contra expresas prohibiciones legales derivadas del desconocimiento de las normas presupuestales en materia pública, reiterando los fundamentos de derecho de las pretensiones en el numeral 4º de la demanda.

Así las cosas, procede el despacho a analizar los requisitos de procedencia de la medida cautelar, conforme lo dispone el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

### ***1. Requisitos de procedencia, generales o comunes de índole formal.***

Se cumplen todos estos supuestos en el caso que se analiza, pues se trata de un proceso declarativo de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el que se pretende la declaración de nulidad absoluta del convenio interadministrativo No. 2015 de 2023 por violar normas de orden público y la solicitud de suspensión provisional de los efectos de tal convenio está debidamente sustentada en el texto de la demanda, en la medida en que expresa claramente los motivos por los cuales se debe anular y suspender todos los efectos jurídicos del aludido convenio interadministrativo; y así mismo, porque contiene todos los elementos formales y además, fue presentada dentro de la oportunidad procesal permitida.

## ***2. Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material.***

La parte actora justifica la necesidad de decretar la medida cautelar en la protección del ordenamiento jurídico, la legalidad y la adecuada protección de los intereses, no solo de los contratantes sino de la sociedad en general, la efectividad del proceso y de los efectos de la sentencia, al haberse tramitado y celebrado el Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, con violación de las normas de derecho público y desconociendo las normas presupuestales en materia pública. De tal forma, que se encuentra demostrado que la medida solicitada tiene relación directa con las pretensiones de la demanda, cuya pretensión es la declaratoria de nulidad absoluta del convenio interadministrativo pluricitado, por lo cual, es claro que los efectos de la sentencia serían diferentes e inoivos de continuar con el trámite de la ejecución del mentado convenio, encontrándose, de esta manera, satisfecho el requisito de índole material.

## ***3. Requisitos de procedencia específicos para las medidas cautelares diferentes de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.***

### ***3.1 Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.***

Al examinar la sustentación de la presunta infracción alegada por los demandantes, se concluye que se cumple esta exigencia normativa, ya que claramente los actores aluden al acto de constitución de la sociedad ESIP S.A.S., en el que aparece que a dicha entidad no le fueron otorgadas las específicas atribuciones de naturaleza administrativa de catastro, aunado a que se creó como empresa de servicios públicos y, no obstante, materialmente no desarrolla la actividad como tal.

Refirieron que el Convenio Interadministrativo 2105 de 2023 en realidad se trata de un contrato interadministrativo, pues no existe colaboración interadministrativa al haberse pactado *obligaciones conmutativas, onerosas y sinalagmáticas*, ya que solo podría existir cooperación interadministrativa entre entidades que materialmente tengan dentro de sus competencias legales el desarrollo de actividades propias de catastro, como un gestor catastral y el IGAC; y conforme a ello, debió contar con el certificado de disponibilidad presupuestal, por lo que se desconoció el art. 41 de la Ley 80 de 1993; y así mismo, de acuerdo a la forma de suscripción del mismo, no se tuvo en cuenta el art. 25 numerales 6, 13 y 14 de la Ley 80 de 1993.

Asimismo, que el mentado convenio se suscribió por 15 años, con pagos

que superan los 90.000 millones de pesos, tal como se establece en la cláusula sexta, por lo que no solo debió contar con las previsiones presupuestales correspondientes, sino también, con la afectación de vigencias futuras, evidenciándose un desconocimiento al principio de anualidad del presupuesto, graves afrentas al derecho público, concretamente a los arts. 41, 25 numerales 6, 13 y 14 de la Ley 80 de 1993, 10 de la Ley 38 de 1989, reproducido en el art. 14 del Decreto Ley 111 de 1996 y los arts. 1, 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003.

Adicionalmente, arguyen que se desconoció el principio de transparencia, pues la fecha del estudio previo del contrato es del 28 de junio de 2023, la invitación a presentar propuesta del 25 de mayo de 2023, la presentación de la propuesta el 15 de mayo de 2023, la delegación de la etapa precontractual ocurrió el 27 de junio de 2023, el acto que justificó la contratación directa es del 28 de junio de 2023 y la celebración del convenio ocurrió el 28 de junio de 2013, lo que deja en evidencia que existió concertación, al considerar que es jurídicamente imposible que en tan corto lapso de tiempo se definieran detalles y aristas a un negocio jurídico de tal complejidad; por lo que de esta manera se desconoció el principio de planeación y los arts. 23, 24 y 209 de la Ley 80 de 1993, referidos a la transparencia y moralidad.

Aunado a lo anterior, consideran vulnerado el mismo principio de transparencia, teniendo en cuenta que se solicitó la presentación de la propuesta al futuro contratista, sin existir el acto que definiera el mecanismo procedente para la contratación; es decir, la contratación directa; de igual manera, se presentó la propuesta antes que los estudios previos fueran debidamente formalizados; en consecuencia, en solo dos días se delegó la facultad precontractual, se justificó la contratación directa y se suscribió el convenio.

Que, de acuerdo con el Decreto 582 de 2023, se delegó la etapa precontractual para la suscripción del convenio interadministrativo; sin embargo, se utilizó el mismo acto para la suscripción del convenio interadministrativo, extralimitando las facultades delegadas.

Afirman que en los estudios que hizo el municipio a la propuesta, se mezclaron los indicadores de la ESIP con los indicadores financieros propios de las sociedades que la integran, no permitiendo reflejar la realidad económica de la entidad obligada; ahora, si bien se permite que la experiencia pueda ser suplida o calificada con fundamento en los indicadores de los integrantes del contratante, no se habilitó lo mismo para que los indicadores financieros fueran analizados de manera conjunta; por tanto, la ESIP no cumplía con los indicadores financieros requeridos para un negocio de tal magnitud.

Al tiempo que consideran que el convenio interadministrativo genera erogaciones, comprometiendo el patrimonio del municipio con pagos costosos y a largo plazo, sin haberse agotado los requisitos previos para comprometer vigencias futuras ni estar autorizado por el Concejo municipal y de los análisis de marco fiscal requeridas para que el municipio pueda asumir créditos, en oposición a los dispuesto en los arts. 41, 6, 13, 14 de la Ley 80 de 1993, 279 numerales 2 y 3 del Decreto 1333 de 1986 y 14 a 21 de la Ley 819 de 2003. En cuanto a los intereses, consideró que son remunerativo, a una tasa alta, lo cual desnaturaliza la existencia de una cooperación interadministrativa y demuestra la operación del crédito público, carente de estudios y autorizaciones propias del Concejo municipal.

Aseguraron que el estudio previo y convenio establecen que el municipio no tiene liquidez, lo cual no es cierto, puesto que, para acreditarse como gestor catastral ante el IGAC, debió cumplir con capacidad financiera, aunado a que la Resolución No. 249 de 2021, indicó que cumplía con los indicadores económicos y financieros exigidos por el Decreto 1170 de 2015, art. 2.2.2.5.1.

Conforme a lo anterior, esta instancia concluye que la demanda está razonablemente fundada en derecho y, por tanto, que se encuentra debidamente sustentada la solicitud de la medida cautelar, de acuerdo a la exposición de los fundamentos expuestos.

### ***3.2 Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho y de los derechos invocados.***

Al respecto, de conformidad con el inciso 3 del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, el ministerio público o un tercero que acredite interés directo, puede pedir la declaratoria de nulidad absoluta de un contrato estatal; y en este caso, se tiene que mediante Agencia Especial No. 0217 del 1º de diciembre de 2023 los Drs. David de la Torre Vargas y Martha Eugenia Andrade López, fueron designados para que actuaran como agentes especiales del Ministerio Público para el recaudo de información y análisis relacionados con la actividad contractual adelantada por el municipio de Neiva en la suscripción del Convenio interadministrativo 2105 de 2023 y ante impedimento manifestado por la Dra. Andrade López, se designó a la Dra. Natalia Paola Campos Sossa para que continúe con la designación de agencia especial; por tanto, se encuentra probado que los demandantes tienen suficiente interés y derecho para comparecer en el presente proceso como titulares del derecho que se discute.

### ***3.3. Presentar documentos, informaciones, argumentos y***

***justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios.***

Sobre estos supuestos, se advierte que la solicitud de medida cautelar se dirige a la suspensión de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, suscrito entre el municipio de Neiva y la empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P., en aras de evitar afectaciones a la moralidad administrativa y al patrimonio del municipio de Neiva, sustentado en que con su ejecución se generaran nuevas obligaciones, nuevos recursos, nuevas actividades, lo que implica la pérdida del control de la actividad administrativa de la gestión catastral del municipio y porque estaría en riesgo el patrimonio de las entidades contratantes.

En específico explicó la parte actora que si no se decreta la medida cautelar, al ser evidente la falta de planeación, las irregularidades en el trámite, ausencia de soporte presupuestal, compromiso de cuantiosos de recursos públicos, pérdida de la autonomía de la función catastral por 15 años, inadecuada motivación del convenio que en realidad se trata de un contrato, cuyo desarrollo de actividades generarán intereses que se causaran, sin la debida autorización por parte del Concejo municipal para el endeudamiento de vigencias futuras y créditos, se estaría ante una grave afectación económica del municipio.

Para tal efecto, la parte actora aportó los siguientes medios probatorios<sup>16</sup>:

- Acuerdo No. 026 del 16 de diciembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Neiva, mediante el cual y con base en el estudio técnico, financiero y jurídico adelantado para determinar el mejor esquema para la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Neiva, se autorizó al alcalde municipal para la constitución de una empresa de servicios públicos mixta, en los siguientes términos:

---

<sup>16</sup> Carpeta ANEXOS MEDIDAS CAUTELARES on drive

**ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZACIÓN.** autorizase al Alcalde del Municipio de Neiva por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia del presente Acuerdo, para crear una Empresa de Servicios Públicos Mixta en concordancia con el ordenamiento jurídico legal vigente, organizada como una sociedad por acciones simplificada (S.A.S.), con participación accionaria mayoritaria del municipio de Neiva, la cual no podrá ser inferior al Cincuenta y dos por ciento (52%), de carácter descentralizado por servicios del orden municipal, que se encargará de prestar el servicio de alumbrado público en el municipio de Neiva, alumbrado navideño y ornamental, desarrollos tecnológicos asociados, realizar la modernización, expansión y reposición de la infraestructura del sistema de alumbrado público y cuyo objeto principal la habilitará para el desarrollo de proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso la población de las tecnologías de la información y comunicaciones, demás aplicaciones y plataformas tecnológicas, así como llevar a cabo actividades de generación, distribución, comercialización, y uso eficiente de energías y gestión eficiente de energía, autogeneración y generación de energía con Fuentes no convencionales de energía renovables (FNCER), tales como la biomasa, hidroeléctricos, eólicos, geotérmicos, solares y el aprovechamiento energético de residuos y otras.

- Documento de abril de 2021, mediante el cual el municipio de Neiva efectuó el análisis para acreditar las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la habilitación como gestor catastral y de conformidad con el Decreto 1938 de 2019.
- Escritura pública No. 1102 del 13 de mayo de 2021, otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva, mediante la que se constituyó la sociedad Empresa de Servicios Públicos Mixta “*Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. – ESIP S.A.S. E.S.P.*”, siendo accionistas el municipio de Neiva con una participación del 52% y privados, la sociedad AGM Desarrollos S.A.S. con el 65% y American Lighting S.A.S. con el 35%, estos a su vez, integrantes del Consorcio Neiva Iluminado e Inteligente, adjudicatario de la convocatoria pública 0001 de 2021, cuyo objeto tiene como objeto principal, “*Prestar el servicio de alumbrado público en el municipio de Neiva, alumbrado navideño y ornamental, desarrollos tecnológicos asociados, realizar la modernización, expansión y reposición de la infraestructura del sistema de alumbrado público, desarrollar proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población a las tecnologías de la información y comunicaciones, demás aplicaciones y plataformas tecnológicas, llevar a cabo actividades de generación, distribución, comercialización, y uso eficiente de energías y gestión eficiente de energía, autogeneración y generación de energía con fuentes no convencionales de energía renovables (FNCER), tales como la biomasa, hidroeléctricos, eólicos, geotérmicos, solares y el aprovechamiento energético de residuos y otros...*”
- Resolución No. 249 del 3 de mayo de 2021 “*Por medio de la cual se habilita como gestor catastral al municipio de Neiva – Huila y se dictan otras disposiciones*”, en la que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, previa solicitud del municipio de Neiva y la verificación de requisitos jurídicos, técnicos, condiciones económicas y financieras conforme lo establece el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1170 de 2015, habilitó como

gestor catastral al municipio de Neiva, en los términos del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 1983 de 2019 y el Decreto 148 de 2020, para que preste el servicio público catastral en su jurisdicción.

- El Comité de Priorización y Aprobación de los Proyectos de Inversión que se Financian con Recursos del Sistema General de Regalías -SGR del Municipio de Neiva, expide la Resolución No. 003 del 25 de junio de 2021 *“Por medio de la cual se prioriza y aprueba el proyecto de inversión con BPIN 2021410010025 financiado con recursos del Sistema General de Regalías – asignaciones directas, del municipio de Neiva, y se designa a la entidad pública ejecutora”*, en la cual se resolvió priorizar, aprobar y designar a la entidad pública ejecutora del proyecto denominado *“Elaboración de insumos cartográficos y gestión catastral fase I en el municipio de Neiva...”*
- Mediante documento del 7 de julio de 2021, la firma Moreno Servicios Generales emite concepto jurídico a la ESIP S.A.S. E.S.P., sobre la prestación de servicios de catastro multipropósito y/o servicios de tránsito en el municipio de Neiva por dicha empresa, dando respuesta a varios interrogantes.
- Se allegó el certificado de inscripción del proyecto No. 0215 del 13 de julio de 2021, para la elaboración de insumos cartográficos y gestión catastral fase I en el municipio de Neiva, en el banco de programas y proyectos de inversión municipal, con número de registro 20211410010025 del 23 de abril de 2021 por valor de \$5.482.334.131, con vigencia del proyecto a 31/12/2021.
- Así mismo, el certificado de disponibilidad presupuestal No. 3021 del 19 de julio de 2021, generado por valor inicial de \$4.300.000.000, para la elaboración de insumos cartográficos y gestión catastral fase I del municipio de Neiva.
- Estudios previos del 3 de noviembre de 2021, aprobados con el No. 2938 del 11 de noviembre de 2021, para el proyecto elaboración de insumos cartográficos y gestión catastral fase I del municipio de Neiva.
- Mediante escritura pública No. 3287 del 5 de noviembre de 2021, otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva, el representante legal de la empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. –ESIP S.A.S. E.S.P, realizó reforma de estatutos, previa reunión extraordinaria de asamblea de accionistas de la empresa llevada a cabo el 2 de noviembre de 2021, en la que el alcalde municipal de Neiva de la época, solicitó a la asamblea que se ocupara de discutir y valorar la procedencia de modificar los estatutos sociales en su artículo 5, en aras de aclarar el alcance del objeto social de la empresa,

respecto a ciertas actividades que podría desarrollar bajo el componente de la información, comunicaciones y otras actividades, proponiendo adicionar los literales j), k), l) y m) en los siguientes términos:

J. Llevar a cabo el levantamiento, recopilación, almacenamiento, actualización, conservación, tratamiento y/o difusión de información de toda clase.

K. Diseñar, estructurar e implementar actividades de georreferenciación, gestión predial e inmobiliaria; seguridad, ciberseguridad e interoperabilidad, así como todas aquellas que tengan relación con el Objeto Social de la Empresa, administrando y actualizando la Data pertinente, dentro del marco de los servicios públicos y el régimen legal correspondiente.

L. Diseñar, estructurar, gestionar, implementar, instalar, operar, administrar y mantener Sistemas Automáticos, Semiautomáticos y otros medios tecnológicos de seguridad, movilidad y ciberseguridad.

M. Diseñar, desarrollar, estructurar, implementar, instalar, gestionar, operar, administrar y mantener productos o servicios encaminados a recoger, presentar, procesar, crear y/o transmitir datos e información electrónicamente.

- El 12 de noviembre de 2021, se suscribió Contrato Interadministrativo No. 2682 de 2021, entre el municipio de Neiva y la Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. –ESIP S.A.S. E.S.P., cuyo objeto consistió en “*Contrato Interadministrativo para apoyo operativo y tecnológico en la elaboración de insumos para los procesos catastrales con enfoque multipropósito del municipio de Neiva*”, por valor de \$4.298.214.034, estableciendo el plazo en 8 meses.
- Obran los estados financieros de las empresas AGM Desarrollos S.A.S., American Lighting S.A.S., y Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. –ESIP- a 31 de diciembre de 2022.
- Mediante oficio No. DGC No. 0947 del 25 de mayo de 2023, la Dirección de Gestión Catastral del municipio de Neiva invitó a la empresa ESIP S.A.S. E.S.P., a presentar propuesta económica y operativa, con el fin de suscribir un convenio de cooperación interadministrativo, por medio del cual se realice la financiación y operación de los procesos de actualización y conservación catastral a cargo del municipio de Neiva, al haberse habilitado como gestor catastral, adjuntando el análisis jurídico, técnico y financiero de la gestión catastral.
- El 2 de junio de 2023, la empresa ESIP S.A.S -E.S.P.- presentó propuesta para la operación y financiación del proyecto de actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito del municipio Neiva.
- Mediante Decreto No. 0582 del 27 de junio de 2023 “*Por el cual se delega*



*la etapa precontractual de que tratan los artículos 8, 10, 13 y 14 del Decreto 682 de 2014 para la suscripción de un convenio interadministrativo a celebrar con la Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. ESIP S.A.S. E.S.P.”, expedido por el alcalde (E) de la época, se desconcentró y delegó a la oficina de contratación la etapa precontractual de que tratan los artículos 8, 10, 13 y 14 del Decreto 682 de 2014, para la suscripción de un convenio interadministrativo a celebrar con la Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. ESIP S.A.S. E.S.P., estableciendo que el mismo se desarrollaría con sujeción a la modalidad determinada en el art. 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, manual de contratación municipal y demás normas concordantes con la contratación estatal; precisándose que tal delegación incluía la facultad de ejecutar todos los actos administrativos dirigidos a realizar el proceso de selección para la suscripción del convenio de acuerdo a la modalidad de contratación correspondiente, según el art. 10 ídem y demás normativa del orden nacional y municipal aplicable.*

- Resolución No. 056 del 28 de junio de 2023 “*Por medio de la cual se justifica la aplicación del procedimiento de la contratación directa*”, expedida por el Jefe de la Oficina de Contratación, mediante la cual resolvió contratar a través de la modalidad de contratación directa la ejecución del objeto “*Aunar esfuerzos técnicos, financieros y operativos para el desarrollo de la actualización, conservación, difusión catastral y demás actividades y servicios conexos a la gestión y operación catastral a cargo del municipio de Neiva en virtud de su calidad de gestor catastral*”, conforme a lo dispuesto en el literal c) del numeral 4º del mismo artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual fuera modificado por el art. 92 de la Ley 1474 de 2011 y el art. 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, un convenio interadministrativo con la empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. – ESIP S.A.S. E.S.P., de conformidad con los documentos que hacen parte integral del convenio y la justificación dada acorde a las necesidades plasmadas por el Departamento Administrativo de Planeación en análisis de factibilidad plasmado en estudios previos. Así mismo, fijó que el valor del convenio es indeterminado pero determinable en el tiempo, teniendo como referencia el valor inicial del proyecto en \$42.451.916.832.
- El 28 de junio de 2023, se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023 entre el Municipio de Neiva y la empresa de servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. – ESIP S.A.S. E.S.P., cuyo objeto es “*Aunar esfuerzos técnicos, financieros y operativos para el desarrollo de la actualización, conservación, difusión catastral y demás actividades y servicios conexos a la gestión y operación catastral a cargo del*

*municipio de Neiva en virtud de su calidad de gestor catastral”, cuya acta de inicio se suscribió el 1° de agosto de 2023.*

- El 6 de octubre de 2023, entre la Dirección de Gestión Catastral y el representante legal de la ESIP S.A.S. E.S.P., suscribieron OTROSÍ No. 1 al Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, modificando las cláusulas, segunda – obligaciones de la ESIP; tercera – derechos y obligaciones del municipio; sexta – forma de compensación y/o reconocimiento de costos y gastos; séptima – A) Plazo de vigencia B) Plazo de ejecución.
- El 20 de diciembre de 2023, entre la Dirección de Gestión Catastral y el representante legal de la ESIP S.A.S. E.S.P., suscribieron OTROSÍ No. 2 al Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, modificando las cláusulas, segunda – obligaciones de la ESIP; tercera – derechos y obligaciones del municipio; vigésima segunda.

De esta manera, al analizar y valorar en esta etapa del proceso los anteriores soportes, informes y documentos y sin que ello implique prejuzgamiento, según los argumentos expuestos por la parte demandante, se considera que se cumple el supuesto normativo antes exigido y que existen serias irregularidades en el trámite que se adelantó y culminó con la suscripción del convenio demandado, que motivan a decretar, de manera provisional, la suspensión de la ejecución del mismo, en tanto que en un juicio de ponderación de intereses, resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y asimismo, que si no se otorga se causaría un perjuicio irremediable o incluso, se presentan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En primer lugar, para el Despacho es claro que el Concejo municipal de Neiva, mediante el Acuerdo No. 026 de 2020, solamente autorizó y concedió facultades especiales al alcalde municipal para la creación de una empresa de servicios públicos mixta para la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Neiva, alumbrado navideño y ornamental, desarrollos tecnológicos asociados, realizar la modernización, expansión y reposición de la infraestructura del sistema de alumbrado público y cuyo objeto principal la habilita para el desarrollo de proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población de las tecnologías de la información, comunicaciones, demás aplicaciones y plataformas tecnológicas, así como llevar a cabo actividades de generación, distribución, comercialización y uso eficiente de energías y gestión eficiente de energía, autogeneración y generado de energía con fuentes no convencionales de energía renovables, tales como la biomasa, hidroeléctricos, eólicos, geotérmicos, solares y el aprovechamiento energético de residuos y

otras.

De lo anterior, sin lugar a dudar, se establece que la facultad concedida por el Concejo municipal de Neiva al alcalde de la época, tuvo como única finalidad la creación de una empresa de servicios públicos de economía mixta, para cumplir una específica función pública, esto es, la prestación del servicio de alumbrado público en la ciudad de Neiva, lo cual se llevó a cabo mediante escritura pública No. 1102 del 13 de mayo de 2021, otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva, pues allí se constituyó la sociedad denominada “*Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. – ESIP S.A.S. E.S.P.*”, siendo accionistas el municipio de Neiva con una participación del 52% y privados, la sociedad AGM Desarrollos S.A.S. con el 65% y American Lighting S.A.S. con el 35%, estos a su vez, integrantes del Consorcio Neiva Iluminado e Inteligente, adjudicatario de la convocatoria pública 0001 de 2021, para que ejecutara el aludido objeto social.

No obstante, con posterioridad y sin justificación legal, técnica y financiera verificable, tal objeto social fue adicionado a solicitud del alcalde municipal, por la Junta Directiva de la ESIP S.A.S. E.S.P., y protocolizado mediante escritura pública No. 3287 del 5 de noviembre de 2021, por el representante legal de la empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. –ESIP S.A.S. E.S.P, en la que aparece que se realizó una *reforma de estatutos*, previa reunión extraordinaria de asamblea de accionistas de la empresa llevada a cabo el 2 de noviembre de 2021, en la que el alcalde municipal de Neiva de la época, solicitó a la asamblea que se ocupara de discutir y valorar la procedencia de modificar los estatutos sociales en su art. 5, en aras de aclarar el alcance del objeto social de la empresa, respecto a ciertas actividades que podría desarrollar bajo el componente de la información, comunicaciones y otras actividades, proponiendo adicionar los literales j), k), l) y m).

Se resalta que en los archivos anexados no obra prueba que demuestre la necesidad jurídica, técnica y financiera de tal reforma estatutaria y si se tenía la facultad para ampliar el objeto social de la E.S.P. y si tal acto requería o no aprobación o autorización del Consejo Municipal y por ello, ante esa ambigüedad, es claro que se pone de tela de juicio la legalidad del convenio interadministrativo objeto de estudio, comoquiera que se desconoce la razón por la cual se interpretó que bajo las actividades descritas como de información, comunicaciones y otras actividades se asimilaban a las de actualización, conservación, difusión catastral y demás actividades y servicios conexos a la gestión y operación catastral a cargo del municipio de Neiva en virtud de su calidad de gestor catastral.

De otro lado, se alude a que no se trata de la suscripción de un convenio

interadministrativo sino de un contrato estatal, en razón a que se incluyeron obligaciones *conmutativas, onerosas y sinalagmáticas*, pues se pactó el pago de intereses junto con el valor de financiación por el término de 15 años, sin que, para ello, exista CDP - RP, menos autorización del Concejo municipal para comprometer vigencias futuras o créditos por parte del municipio.

Sobre este tema, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, señala:

**ARTICULO 95. ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS.** <Artículo *CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE*><sup>17</sup> *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

*Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.*”

Según el concepto C-171 de 2023 del 22 de agosto de 2023, emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Eficiente, los contratos y convenios interadministrativos se distinguen por lo siguiente:

#### **“2.2. Diferencias entre contratos y convenios interadministrativos**

*Actualmente la normativa en la materia no establece mayor diferenciación entre estas dos figuras jurídicas – contratos y convenios interadministrativos –. El EGCAP hace referencia de manera expresa al contrato interadministrativo o, en términos generales, a los interadministrativos y no al convenio. No obstante, las entidades del Estado, en el marco de la Ley 80 de 1993, pueden acordar entre sí diferentes tipos de obligaciones, siempre que su objeto de creación les permita cumplirlas, con el objetivo común de materializar los fines del Estado. Por este motivo, puede entenderse que cuando la Ley 80 de 1993 se refiere a contratos interadministrativos de la misma forma lo hace frente a los convenios, entre otras razones, porque este cuerpo normativo faculta a las Entidades Públicas a celebrar los demás acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales, como se mencionó en el acápite anterior.*

*Por su parte, el Decreto 1082 de 2015 dispone que los convenios o contratos interadministrativos, así denominados en su artículo 2.2.1.2.1.4.4, se contratan directamente, por lo que no hay lugar a dudas que representan lo mismo en la medida en que concurren Entidades Estatales en el acuerdo de voluntades. Así sucede también al dar aplicación al derecho privado y a la definición contenida en el Código Civil respecto de cada una de estas figuras.*

*Por tanto, aunque el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 dispone que “Las entidades*

---

<sup>17</sup> - Artículo declarado *CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE* por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-671-99](#) de 9 de septiembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, 'bajo el entendido de que 'las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género', sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.'

*públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos [...]”, esto no significa que dichos acuerdos estén exceptuados del EGCAP por no tener carácter contractual. Por ello, la jurisprudencia considera que “Estos convenios cuentan con las características propias de los contratos, cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales, y las entidades estatales que los conforman están sujetas tanto a la normativa contractual pública, como a las normas del derecho civil [...]”<sup>18</sup>*

*Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena tener en cuenta que cierto sector de la doctrina y la jurisprudencia ha resaltado algunas diferencias entre los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Por ejemplo, el Consejo de Estado en sentencia del 14 de junio de 2019 expresó:*

*“La Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>19</sup> de esta Corporación se ha referido a los “convenios interadministrativos” a los cuales alude el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, calificándolos de “puros” y entendiendo que estos, además de perseguir la finalidad de cooperación antes indicada, no implican intereses contrapuestos ni tampoco se circunscriben a un “intercambio patrimonial”. Sin perjuicio de lo anterior, en otra oportunidad, la misma Sala<sup>20</sup> había indicado que, si bien en dichos convenios no se daba un “verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo)”, ello no impedía que se conviniera una remuneración a cargo de alguna(s) entidad(es).*

*Lo expuesto evidencia que, en general, las interpretaciones en torno a los “convenios interadministrativos” previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en el propósito de encasillarlos dentro de una categoría normativa delimitada en su estructura, elementos y régimen jurídico, han sido dubitativas al vincular o no las obligaciones propias de dichos convenios con las de los contratos estatales sometidos al EGCAP, las cuales tienen por objeto prestaciones patrimoniales<sup>21</sup>”<sup>22</sup>*

*En esta ocasión la Honorable Corporación resaltó la finalidad del acuerdo de voluntades como un factor de diferenciación entre las dos figuras. Si bien estas tienen un tronco común, se diferencian en su naturaleza y finalidad en la medida en que los contratos estatales -en general- comportan obligaciones de contenido patrimonial que se traducen en intereses contrapuestos entre las partes, pues implican un gravamen a cambio de un beneficio, mientras que los convenios*

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 11 de diciembre de 2019. Exp. 46.986. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>19</sup> [Referencia propia de la cita] “CE. SCSC. Concepto de 1 de noviembre de 2016 [Rad. 11001-03-06- 000-2016-00125-00(2305)]. MP. Germán Alberto Bula Escobar”.

<sup>20</sup> [Referencia propia de la cita] “CE. SCSC. Concepto de 30 de abril de 2008 [Rad. 11001-03-06-000- 2008-00013-00(1881)]. MP. Enrique José Arboleda Perdomo. En esta oportunidad, la Sala indicó que el contenido “obligacional” de los convenios se estructura definiendo el resultado querido por las partes y los medios que cada entidad despliega para la obtención del respectivo objeto”.

<sup>21</sup> [Referencia propia de la cita] “La normativa vigente del EGCAP [literal c) del numeral 4. del artículo 2 de la Ley 1150/07] se refiere a “contratos interadministrativos” en los que sí existe dicha contraposición de intereses, lo cual obedece a que las relaciones obligatorias que estos plantean, a diferencia de los regulados por el artículo 95 de la Ley 489/98, carecen de la finalidad asociativa, en la medida en que persiguen preponderantemente la satisfacción de necesidades contractuales de las entidades estatales, sin perjuicio de los fines que motivan la contratación en los términos del artículo 3 de la Ley 80/93”.

<sup>22</sup> En línea con lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó lo siguiente: “La noción convenio interadministrativo es diferente a la de contrato interadministrativo. Los contratos interadministrativos se distinguen de los convenios interadministrativos en que en los primeros existe entre las entidades estatales partes intereses opuestos y se persigue una contraprestación o precio por la adquisición de bienes o la prestación de servicios o la realización de una obra, mientras que en los segundos las entidades partes se encuentran en pie de igualdad, tienen intereses comunes para lograr una finalidad estatal impuesta por la Constitución o la ley a las mismas, sin que tengan un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia)”. (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 26 de julio de 2016. Exp. 2.257. C.P. Álvaro Namén Vargas).

interadministrativos involucran la ejecución de actividades en función de un interés común para las partes; si bien se puede pactar remuneración<sup>23</sup>, en esencia se pretende el cumplimiento de fines coincidentes entre quienes lo ejecutan.

Mientras que en el contrato interadministrativo las finalidades de las partes divergen, en el convenio convergen y cooperan en función del cumplimiento eficiente de un propósito estatal común superior. En esa línea, una interpretación sistemática de las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, invitaría a considerar el contrato interadministrativo como una relación jurídica patrimonial, onerosa, en la que existe una relación de subordinación que cuenta con unas exigencias y restricciones normativas adicionales de manera que, en efecto, dista de la naturaleza y esencia del convenio interadministrativo...” (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, al margen de la denominación que le dieron las partes al negocio jurídico que se examina, el Despacho considera que para determinar cuál de las dos figuras era la procedente en el presente caso y si ello incide en la decisión que aquí se pretende adoptar, se hace necesario efectuar un análisis del clausulado del convenio, para determinar si, en efecto, su contenido corresponde a un convenio o a un contrato interadministrativo y si ello, determina la normativa que lo rige y si el mismo fue ajustó a la misma desde su formación hasta su celebración y ejecución.

En ese orden, en cuanto al objeto del convenio, se considera que los criterios que ha utilizado la jurisprudencia y lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, permiten identificar que en este caso se está ante un contrato interadministrativo, pues el acuerdo objeto de estudio fue suscrito por dos entidades públicas para el cumplimiento de funciones administrativas y en el mismo se pactaron claras obligaciones patrimoniales y económicas que no corresponden a la naturaleza de un convenio interadministrativo y que en realidad, constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica, de manera que indudablemente debe aplicársele el Estatuto General de la Contratación Pública.

Como ya se mencionó, se tiene certeza que la función administrativa de actualización, conservación, difusión catastral y demás actividades y servicios conexos a la gestión y operación catastral a cargo del municipio de Neiva en virtud de su calidad de gestor catastral, no fue autorizada por el Concejo Municipal de Neiva, dado que tal función pública fue incluida directamente por la junta directiva de la sociedad de economía mixta ESIP S.A.S. E.S.P., mediante una reforma estatutaria realizada al objeto social de tal empresa, la

---

<sup>23</sup> Sobre el particular, en ocasiones el Consejo de Estado ha establecido que en aquellos casos en que se pacte remuneración en el marco de un convenio interadministrativo, independientemente de la denominación que se adopte, el negocio jurídico podría no corresponder a su naturaleza y en consecuencia a sus efectos jurídicos. A juicio de esta corporación «en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica», de manera que indudablemente les será aplicable el EGCAP. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 23 de junio de 2010, Exp. 1998-00261. C.P. Mauricio Fajardo Gómez). Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 30 de abril de 2008. Rad. 1881.

cual fue protocolizada mediante escritura pública No. 3287 del 5 de noviembre de 2021, esto es, en principio, el aludido convenio interadministrativo 2015 de 2023 no cumplió el ordenamiento jurídico vigente al momento en que así se pactó, bien porque debió ser autorizado por el concejo municipal o si era suficiente que *motu proprio*, previa una discusión en reunión extraordinaria por la asamblea de accionistas de la ESIP S.A.S. E.S.P., el objeto social encomendado inicialmente se extendiera a la gestión y operación catastral como objeto y por tanto, si tenía facultades para desarrollar tal actividad estatal.

Ahora bien, el convenio aludido se fundamenta en la identificación del fin común y de colaboración entre distintas entidades públicas, nota característica de los convenios interadministrativos, que, en este caso, corresponde a la necesidad de contribuir con la actualización, conservación y difusión catastral, así como las demás actividades que debe desarrollar el municipio como gestor catastral; sin embargo, al examinar los antecedentes administrativos traídos al proceso, se evidencia que al suscribir el aludido convenio se pactó en la cláusula sexta una forma de **pago**, de la cual se extrae con claridad que la ESIP S.A.S. E.S.P., recibiría la suma de \$37.019.811.473 por concepto de financiación, más la suma de \$52.981.977.682,45 por concepto de intereses, pagados en cuotas diferidas a 15 años, aclarando que el pago estaría supeditado al valor del mayor recaudo de la gestión catastral sobre las estimaciones realizadas del municipio sin la actualización catastral, como resultado de la actualización realizada por el operador y en caso de no presentarse mayor recaudo sobre las estimaciones sin la actualización catastral, el Comité Paritario definiría la forma de pago de los valores adeudados, entre otras consideraciones y aclaraciones que involucran el Contrato Interadministrativo No. 2682 de 2021 suscrito entre las mismas partes y cuyo objeto fue el *apoyo operativo y tecnológico en la elaboración de insumos para los procesos catastrales con enfoque multipropósito del municipio de Neiva*, cuyo valor fue de \$4.298.214.034; así como la realización de abonos para reducir el valor del pago o plazo, previo visto bueno del Comité Paritario, de acuerdo con los resultados del mayor recaudo sobre las estimaciones realizadas por el municipio sin la actualización catastral.

Además, el 6 de octubre de 2023, se suscribió el OTRO SÍ No. 1 al convenio citado, en el que se efectuó una modificación a la cláusula sexta y se pactaron nuevos términos de pago bajo la denominación de “*FORMA DE COMPENSACIÓN Y/O RECONOCIMIENTO DE COSTOS Y GASTOS*”<sup>24</sup>, así:

---

<sup>24</sup> <https://outlook.office.com/host/377c982d-9686-450e-9a7c-22aeaf1bc162/7211f19f-262a-42eb-a02e-289956491741>

**CLAÚSULA TERCERA. – MODIFIQUESE** la cláusula sexta (6°) del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, la cual quedará de la siguiente manera:

**CLAÚSULA SEXTA. – FORMA DE COMPENSACION Y/O RECONOCIMIENTO DE COSTOS Y GASTOS:** EL MUNICIPIO, pagará los costos asociados en la ejecución de las actividades de la formación y/o actualización catastral con enfoque multipropósito, de la conservación del catastro multipropósito y de la plataforma tecnológica y soporte técnico; los cuales serán compensados y/o reconocidos mediante la aplicación de una metodología que tendrá como propósito determinar el porcentaje del diferencial de recaudo del Impuesto Predial a emplear en ello, a partir de una relación entre los excedentes del recaudo del Impuesto Predial, los costos del proyecto y demás variables definidas en la planeación financiera del Convenio Interadministrativo, los cuales serán pagaderos a lo largo del plazo de ejecución del Convenio.

En este orden de ideas, la metodología para definir los flujos de pago de la compensación y/o reconocimiento de los costos y gastos en que incurra el COOPERANTE 2 por las actividades desarrolladas y entregadas de conformidad con el cronograma de trabajo establecido será la siguiente:

- Teniendo en cuenta que el proyecto parte de los ingresos proyectados a 15 años por concepto de ingresos del impuesto predial, para determinar el mayor valor de recaudo de ingresos se tendrá en cuenta el valor de recaudo proyectado al momento de estructurar el proyecto y plasmado en los Estudios Previos del presente Convenio. Así las cosas, la forma de compensación y/o reconocimiento de los costos y gastos del proyecto parte de los ingresos del mayor recaudo respecto de los ingresos proyectados sin actualización catastral al momento de estructurar el proyecto; y, por lo tanto, se tendrá en cuenta la siguiente metodología:

$$\% \text{ de Reconocimiento periodo} = \frac{VCPA + VCPC + VCPPT + ESTAMPILLAS + GARANTÍAS}{\text{Recaudo periodo} - \text{Recaudo proyectado en el periodo}}$$

- En los casos donde en un periodo se presenten adiciones presupuestales por concepto de ingreso de recursos al municipio como consecuencia de mayor recaudo del impuesto predial respecto al valor aprobado en el presupuesto del municipio para cada periodo, se tendrá en cuenta la siguiente metodología:

$$\% \text{ de reconocimiento periodo} = \frac{VCPA + VCPC + VCPPT + \text{Estampillas} + \text{Garantías}}{\sum \text{Recaudo periodo} - \text{Recaudo proyectado en el periodo}} \text{ Hasta completar el 100\% del valor del reconocimiento del periodo}$$

Donde,

**VCPA:** Costo de las actividades correspondientes al componente de actualización, el cual incluye el valor de los costos de la actualización diferido en el plazo de ejecución del proyecto para el periodo y los costos financieros, de acuerdo con la propuesta presentada por el cooperante 2.

**VCPC:** Costo de las actividades correspondientes al componente de conservación, el cual deberá actualizarse en cada periodo de acuerdo con el incremento del salario mínimo y auxilio de transporte para la mano de obra y el incremento del IPC para la materia prima y los materiales de la propuesta presentada por el cooperante 2.

**VCPPT:** Costo de las actividades correspondientes al componente de plataforma tecnológica, el cual deberá actualizarse en cada periodo de acuerdo con el incremento del IPC, de acuerdo con la propuesta presentada por el cooperante 2.

**NOTA 1:** La transferencia de la compensación y/o reconocimiento por las actividades, estará supeditada al valor del mayor recaudo del Impuesto Predial que se logre sobre las estimaciones de recaudo del municipio contenidas en los estudios previos del Convenio sin la actualización catastral, como resultado de la actualización llevada a cabo en el marco del presente Convenio. En caso de que no se logre un mayor recaudo sobre las proyecciones realizadas por el municipio sin la actualización catastral, el Comité Paritario definirá la forma en que deberán reconocerse los costos de estas actividades, de conformidad con las reglas dispuestas en el Anexo No. 3.

Es pertinente tener en cuenta que el municipio podrá realizar abonos con el propósito de reducir el valor a compensar, previo visto bueno del Comité Paritario; de acuerdo con el resultado del mayor



*recaudo del impuesto Predial sobre las proyecciones realizadas por el municipio sin la actualización catastral, previa reglamentación del gestor catastral.*

*Teniendo en cuenta que se encuentra en ejecución el contrato de prestación de servicios No. 1566-2023, que tiene por objeto: "PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR EL MODELO DE SOFTWARE COMO SERVICIOS (SASS) DE LA SOLUCIÓN TECNOLÓGICA BCGS EN NUBE PARA LA GESTIÓN CATASTRAL MULTIPROPOSITO QUE INCLUYE LICENCIA DE USO A TERMINO, CAPACITACIÓN, SOPORTE TECNICO ESPECIALIZADO, MANTENIMIENTO, ACTUALIZACIÓN, MESA DE AYUDA Y SERVICIOS CIUDADANOS EN LINEA PARA GARANTIZAR LOS PROCESO CATASTRALES, FORTALECER Y MEJORAR EL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE NEIVA", el costo mensual al módulo de conservación de dicho contrato, será descontado del valor de la plataforma tecnológica, hasta que se realice el proceso de migración, previa autorización del comité operativo paritario, con el fin de evitar una doble contraprestación por el mismo concepto y un posible detrimento patrimonial.*

**NOTA 2:** Los costos de las actividades de conservación corresponden a la capacidad instalada que debe ser garantizada por el cooperante 2 en cada periodo, para la realización de hasta 9.135 trámites. En caso de que el número de trámites sea superior a 9.135 por anualidad, el Municipio reconocerá al cooperante 2 los costos requeridos para aumentar la capacidad instalada y atender el número de trámites adicionales que se originen.

**NOTA 3:** Para efectos del reconocimiento de la compensación y/o demás costos y gastos, el Cooperante 2 deberá acreditar el cumplimiento de sus obligaciones con el sistema de seguridad social, de conformidad con los artículos 15 y 18 de la Ley 100 de 1993, la Ley 789 de 2002, las Leyes 797 y 828 de 2003 y la Ley 1753 de 2015, el Decreto 1703 de 2022 y el Decreto 510 de 2003, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en los mismos.

**NOTA 4:** La mora en el desembolso de la compensación y/o reconocimiento originadas por la presentación incorrecta de los documentos requeridos para ello será responsabilidad del Cooperante 2 y no tendrá derecho por ello al pago de intereses o compensación adicional alguna por ello.

**NOTA 5:** En todo caso la entrega de estos dineros queda sujeta a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) de la Alcaldía de Neiva.

**NOTA 6:** El municipio deberá suministrar de manera previa a las reuniones del Comité Paritario, el reporte detallado del recaudo del Impuesto Predial de la vigencia correspondiente.

*En todo caso, los Cooperantes podrán establecer la implementación de plataformas o herramientas tecnológicas para llevar a cabo la compilación, organización y procesamiento de la información generada por la Dirección de Gestión Catastral, Secretaría de TIC y Secretaria de Hacienda Municipal del municipio, y que sea necesaria para la ejecución del presente Convenio, así como la realización de actividades de apoyo técnico, tecnológico, jurídico, administrativo y logístico para la gestión del cobro del Impuesto Predial.*

Según Acta de justificación, modificación y creación de ítems del 5 de octubre de 2023, la remuneración o compensación se justifica por lo siguiente:

2. Que el 01 de agosto de 2023, se suscribió acta de inicio entre las partes, dándose inicio a la ejecución del Convenio Interadministrativo.
3. Que el 14 de agosto de 2023, se realizó el primer comité de seguimiento de ejecución contractual, en el cual una vez revisada las condiciones convenidas por las partes, se determina por parte de los intervinientes, la necesidad de suscribir un otrosí al convenio, con el fin de definirse una metodología para aclarar la forma de pago de las compensaciones y/o reconocimientos que debe realizar el municipio a la ESIP S.A.S. E.S.P.; además de ser necesario realizar aclaraciones en las obligaciones del Convenio Interadministrativo, con el fin de detallar las actividades y/o bienes y servicios que incluye el aporte de cada una de las partes en la ejecución de las obligaciones a cargo.
4. Que la tipología escogida para el vínculo establecido entre el municipio de NEIVA y ESIP S.A.S. E.S.P. es un Convenio Interadministrativo, dado que ambas partes realizan aportes para que el municipio de Neiva desarrolle sus labores de Gestor Catastral, por ser este un mecanismo válido para el cumplimiento de las finalidades propias de la gestión catastral, y corresponde a un vehículo de gran utilidad para el cumplimiento de las finalidades institucionales, y el cumplimiento de los fines misionales de las entidades públicas, con el que además se pretende adelantar las actividades de formación, actualización y conservación catastral en el sector rural y urbano del Municipio de Neiva; de conformidad con lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, institución que persigue como finalidad la cooperación entre Entidades Públicas para el cumplimiento de funciones administrativas o la prestación conjunta de los servicios que se hallen a cargo de estas.
5. Que en el marco de los Convenios Interadministrativos las Entidades Públicas involucradas en su ejecución podrán realizar aportes en dinero o en especie para llevar a cabo los fines contemplados en dichos Convenios. Así lo ha entendido **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE** al indicar en Concepto C-088 de 2023, que una de las características de este tipo de vínculo es que los convenios interadministrativos pueden suponer el compromiso de recursos públicos y, por consiguiente, la realización de aportes financieros. Ello, sin embargo, no supone la posibilidad de que en este tipo de relaciones jurídicas exista una remuneración en favor de uno de los co-contratantes y a cargo de otro u otros.
6. Que, en línea con lo anterior, los aportes económicos que realicen las Entidades Públicas en el marco de la ejecución de los Convenios Interadministrativos pueden tener como finalidad compensar los costos en los que las Entidades involucradas en su ejecución incurran para ello. Así lo ha entendido el Honorable Consejo de Estado al explicar en Sentencia No. 57882 del 21 de mayo de 2021, que:

*"Si bien la finalidad de asociación de los convenios en cuestión excluye la contraposición de intereses entre las entidades que los suscriben, esa circunstancia no deviene en que las prestaciones que son objeto de sus obligaciones escapen a un carácter patrimonial, con mayor razón cuando no se está en presencia de una cooperación exclusivamente administrativa sino además económica y/o técnica. Inclusive, aún en presencia de una cooperación estrictamente administrativa, ello no impediría que haya casos en los que pueda deducirse una 'compensación' implícita de las prestaciones a las que se obliga cada entidad."*

7. Que, en el numeral 20 de las consideraciones del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, se menciona de manera expresa que este corresponde a un Convenio Interadministrativo de Cooperación en el que ambas partes realicen aportes para que el municipio de Neiva desarrolle sus labores de Gestor Catastral, por ser este un mecanismo válido para el cumplimiento de las finalidades propias de la gestión catastral (...)
8. Que, en concordancia con lo anterior, el Honorable Consejo de Estado mediante Concepto No. 2489 del 13 de diciembre de 2022, emitido por su Sala de Consulta y Servicio Civil tuvo a bien precisar que es una característica propia de los Convenios Interadministrativos de Cooperación, el que las entidades públicas involucradas en su ejecución realicen aportes dirigidos a materializar el objeto del convenio:

*"La nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto de los cuales, cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales.*

*Se da en el marco de un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias.*

*Se habla de cooperación, porque la entidad pública celebra el convenio cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas.* (Subrayado por fuera del texto original).
9. Que, atendiendo a los preceptos dados por **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE** y el Honorable Consejo de Estado acerca de los Convenios Interadministrativos, resulta necesario ajustar algunos conceptos empleados en el Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, en cuanto a la entrega de aportes económicos y en especie a cargo de las Entidades Públicas que fungen como partes de este.
10. Que, en los Estudios Previos correspondientes al Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023 se indica que la compensación y/o reconocimiento por los costos en que se incurra por parte de la **ESIP S.A.S. E.S.P.** para el desarrollo de las actividades del Convenio será con cargo a los excedentes del Impuesto Predial que se logren percibir durante la ejecución del Convenio, motivo por el cual, resulta necesario aclarar la forma de pago de dicha compensación y/o reconocimiento, definiendo la metodología a emplear aplicando los preceptos y variables ya contemplados en los Estudios Previos.
11. Que, bajo este contexto, resulta pertinente y necesario realizar aclaraciones a las obligaciones del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, con el fin de detallar las actividades y/o bienes y servicios que incluye el aporte de cada una de las partes en la ejecución de las obligaciones a cargo.

Conforme a ello, se tiene que si bien se trató de una "modificación" de la cláusula sexta, aunque se denominó en términos generales con un *ajuste de conceptos empleados en el convenio*; se evidencia que desde el inicio existieron obligaciones de contenido patrimonial, en tanto que el valor de la financiación se cuantificó en dinero, esto es, siempre se pactó una contraprestación o

remuneración en favor de la ESIP S.A.S. E.S.P., por la actualización, conservación y difusión catastral y demás actividades y servicios conexos a la gestión y operación catastral a cargo del municipio, el cual traía consigo el reconocimiento y pago de unos intereses diferidos a 15 años; lo cual, si bien no desdibuja la naturaleza del convenio interadministrativo, pues la cooperación entre entidades no necesariamente implica no pactar ciertas compensaciones, si se destaca que esa modificación a la cláusula sexta genera para el *contratista cooperante 2* una cuantiosa contraprestación o remuneración por la ejecución del objeto contractual, que debían ser incluso pagados directamente por el Municipio de Neiva y contemplarse en el Plan Anual Mensualizado de Caja - PAC- y en ese contexto, que el trámite y procedimiento de contratación debió ser diferente, en tanto que tal modalidad de contratación se ubica en el concepto de *contrato interadministrativo* y desde luego, que esa aparente modificación de la forma de pago debió ajustarse a lo previsto en el *EGCAP*, entre otros, a la existencia de estudios técnicos, financieros y jurídicos que permitieran comprometer vigencias futuras.

Lo anterior, obligó a la modificación de la cláusula séptima del convenio, relativa al plazo, eliminando del mismo la etapa financiera, que correspondía inicialmente a 15 años y/o hasta cancelar el valor total, incluyendo los intereses de los aportes realizados por la ESIP S.A.S. E.S.P., quedando en los siguientes términos:

**CLÁUSULA CUARTA.** – MODIFIQUESE la cláusula séptima (7°) del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, la cual quedará de la siguiente manera:

**CLÁUSULA SÉPTIMA.** – **PLAZO:** A) **PLAZO DE VIGENCIA:** El plazo de vigencia corresponde al plazo de ejecución del convenio y cuatro (4) meses más. B) **PLAZO DE EJECUCIÓN:** El plazo de ejecución del Convenio será de quince (15) años, desagregados en las siguientes etapas:

**ETAPA OPERATIVA DE FORMACIÓN Y/O ACTUALIZACIÓN CATASTRAL CON ENFOQUE MULTIPROPÓSITO:** Veinticuatro (24) meses contados a partir a partir de la suscripción del Acta de Inicio.

**ETAPA OPERATIVA DE CONSERVACIÓN DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO Y PLATAFORMA TECNOLÓGICA Y SOPORTE TÉCNICO:** Quince (15) años contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio o hasta que se realice la compensación de los aportes realizados por el Cooperante 2 para la actualización y/o formación catastral.

Aunado a lo anterior, se evidencia que el municipio de Neiva presentó ante el IGAC el cumplimiento de los requisitos jurídicos, técnicos y financieros para su habilitación como gestor catastral; sin embargo, genera duda, el hecho de que en las consideraciones el convenio interadministrativo, en el numeral 20, se mencionara “... con el que se pretende adelantar los trámites de formación, actualización y conservación catastral tanto del área urbana como rural del municipio de Neiva, teniendo en cuenta que, el municipio de Neiva como gestor catastral, **no cuenta con los recursos disponibles (liquidez) para poder ejecutar las actividades de actualización, conservación y desarrollo tecnológico..**”, esto es, contrario a lo demostrado ante el IGAC.

De otra parte y en cuanto a la nulidad por violación de las normas para comprometer vigencias futuras, se tiene que la Constitución Política y el ordenamiento legal vigente para el momento de la suscripción del convenio, señala que los municipios solo pueden adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras, si se cumplen una serie de estrictos requisitos en materia de planeación y si cuentan para ello con autorización del concejo.

Cuando sea el caso de contratos que comprometen vigencias futuras, la Ley 80/93 remite a la regulación del Estatuto Orgánico del Presupuesto, para lo cual, el inciso tercero del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 prohíbe expresamente contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, sin contar con la autorización para comprometer vigencias futuras.

La remisión a las normas de carácter presupuestal que hace el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, de igual manera, cobija las normas mencionadas, que regulan los procedimientos, requisitos y autorizaciones para comprometer vigencias futuras ordinarias o extraordinarias; en consecuencia, cuando un contrato estatal compromete vigencias futuras sin cumplir ninguno de los requisitos señalados, se afecta gravemente su validez.

En consecuencia, si un contrato estatal compromete vigencias futuras, sin cumplir los requisitos legales para ello, nace viciado por nulidad absoluta, al violar sustancialmente las normas de orden público que regulan el presupuesto y el principio de anualidad; celebrarse sin competencia y contra expresa prohibición legal.

En reciente decisión, el Consejo de Estado<sup>25</sup> ratifica la clara violación normativa en los casos en los que se comprometen vigencias futuras así:

*“5.2.3. La entidad y el Ministerio Público afirmaron, además, que en la firma del contrato y de sus otrosíes, el propio Municipio comprometió vigencias futuras, sin estar expresamente autorizado para ello por el concejo municipal. Estas aseveraciones, según la demandada y la vista fiscal, conducirían a declarar la nulidad absoluta del contrato.*

*Frente a lo anterior, la Sala destaca que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, cualquier irregularidad en la suscripción del contrato estatal no genera necesariamente su nulidad, pues su configuración depende de la etapa en la que esta se presente. La jurisprudencia de esta Sección (58)<sup>26</sup>, a partir del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, estableció que los elementos de perfeccionamiento del contrato son el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, y su formalidad escrita, mientras que lo relacionado con la disponibilidad presupuestal, ya sea el respectivo*

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 12 de julio de 2023. Magistrado Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Radicación: 08001-23-31-002-2011-00893-01 (60817)

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de septiembre de 2006. Rad. 73001-23-31-000-1997-05001-01 (15307). En igual sentido, sentencia del 23 de junio de 2010, rad. 66001-23-31-000-1998-00261-01 (17860).

registro o el certificado de disponibilidad, “no es una condición de existencia del contrato estatal o de su ‘perfeccionamiento’, [sino] un requisito necesario para su ejecución” (59)<sup>27</sup>. Así las cosas, ha concluido que las irregularidades que se generen frente a estos últimos elementos, no generan la nulidad del contrato en la medida en que afectan su ejecución y no su validez.

Ahora bien, en relación con los contratos en los que se comprometen vigencias futuras, la Sala resalta, que según el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, la contratación con este tipo de recursos se rige por las normas de la ley orgánica de presupuesto. Veamos:

“Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. [...]” (subrayado añadido).

Ahora bien, la ley orgánica de presupuesto, compilada en el Decreto 111 de 1996 (60)<sup>28</sup> prescribió lo siguiente:

“Artículo 23. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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.

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

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

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento. [...]

Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de septiembre de 2006. Rad. 73001-23-31-000-1997-05001-01 (15307).

<sup>28</sup> “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

previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. [...]” (énfasis añadido).

De acuerdo con estas normas, la jurisprudencia (61)<sup>29</sup> de esta Corporación ha precisado que, cuando se pacta una contraprestación a favor del contratista con cargo a vigencias futuras, sin que medie la autorización de la respectiva autoridad competente, se genera la nulidad del negocio jurídico (62)<sup>30</sup>, en la medida en que dicho requisito hace parte de los preuestos establecidos en la ley orgánica de presupuesto -a la que remite expresamente el artículo 41 de la Ley 80 de 1993- que se deben cumplir para la asunción de obligaciones con cargo a este tipo de recursos. (Subraya este Despacho)

Aunado a ello, la jurisprudencia ha referido que, cuando la violación de las normas de presupuesto sea “de tal naturaleza que [conlleve] una contratación con objeto o contraprestación prohibida, [...] se configur[a] una causal de nulidad absoluta por razón de la celebración del contrato en violación de una ley imperativa” (63)<sup>31</sup>...”

Como corolario del razonamiento esbozado, es claro que si bien la suscripción del convenio interadministrativo que se revisa, aparenta haber sido celebrado en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución Política y que se ajustó a las demás normas aplicables al mismo, como lo es justamente el cumplimiento del compromiso de vigencias futuras, lo cierto es que se avizora un manto de duda respecto a la legalidad del mismo de conformidad con el abundante material probatorio allegado con el expediente y que soporta la procedencia de la solicitud de medida cautelar, bajo la consideración de que si se continúa con su ejecución se podrán afectar gravemente las finanzas del municipio de Neiva, causando así un perjuicio irremediable al erario público y a todos los habitantes de la ciudad, aunado a que de no otorgarse la misma, necesariamente los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En conclusión, se accederá a la medida cautelar deprecada, consistente en la suspensión de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, en tanto que se configuran los supuestos para su procedencia, toda vez que se encuentra acreditado, preliminarmente, la vulneración de las normas invocadas como transgredidas por la parte demandante; aunado a la temporalidad de las facultades que se confieren en el acto acusado, por lo que

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2011. Rad. 20001-23-31-000-2004-01644-01 (37438).

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de abril de 2016. Rad. 47001-23-31-000-2009-00296-02 (42565).

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de febrero de 2021. Rad. 50001-23-31-000-1999-10249-01 (45397). “Dicha actuación, omisiva de los requisitos legales para comprometer el presupuesto, también sustenta la nulidad absoluta del contrato, no porque el registro y trámite presupuestal fuera un requisito para su validez, sino porque se utilizó la contratación pública para un fin contrario a la Constitución y la ley, cual fue el de comprometer, por parte del alcalde de turno, los recursos municipales más allá de su mandato, por un lapso de 15 años, en contravía de las normas que regulan la ejecución de los presupuestos públicos y con un contratista de su personal escogencia, sin agotamiento del proceso de selección que la ley imponía” (negritas y subrayado por fuera de texto).

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de abril de 2016. Rad. 47001-23-31-000-2009-00296-02 (42565).



resulta inminente proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, siendo proporcional la decisión que se profiere, dada la gravedad de las consecuencias que se derivan de la continuidad en la ejecución del acto demandado, atendiendo que el trámite que ordinariamente debe impartirse en estos casos no proporciona la celeridad requerida para garantizar una justicia oportuna y efectiva.

De lo analizado hasta esta etapa procesal, se constata que la demanda está razonablemente fundada en derecho, que de manera sumaria, se acredita la titularidad del derecho o de los derechos invocados, se anexan con la demanda documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permiten concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y adicionalmente, que si no se otorga la medida se causa un perjuicio irremediable, o existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Por lo expuesto, el Magistrado Ponente de la Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECRETAR** la medida cautelar de suspensión provisional de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2105 de 2023, suscrito entre el municipio de Neiva y la empresa de servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva S.A.S. E.S.P. – ESIP S.A.S. E.S.P.

**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, ingrese el proceso al Despacho para que continúe el trámite correspondiente.

### **NOTIFÍQUESE**

(FIRMA ELECTRÓNICA EN SAMAI)  
**JOSÉ MILLER LUGO BARREO**  
Magistrado