

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, cuatro (04) de abril de dos mil catorce (2014).-

Interlocutorio No. 091

Asunto:	NULIDAD
Accionante	RAMIRO ALBEIRO SÁNCHEZ JIMÉNEZ
Accionado:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado:	05-001-33-33-012-2013-01005-00
Decisión:	Decreta suspensión provisional
Tema:	Suspensión Provisional. Decreto 1205 de 2013 <i>"Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín"</i>

El señor **RAMIRO ALBEIRO SÁNCHEZ JIMÉNEZ**, actuando en calidad de Presidente de la Junta Administradora Local de la Comuna 13 de San Javier, presentó demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, con el fin de obtener la revocatoria directa e inmediata del Decreto 1205 de 2013, expedido por el Alcalde Municipal de Medellín *"Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín"*.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Se aduce en la demanda que mediante sentencia No. 29 proferida el día 11 de febrero de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad de los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo 43 de 2007, al considerar que los Consejos Comunales, las Asambleas Barriales o Veredales, son mecanismos de

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

participación ciudadana y que no es competencia del Concejo Municipal la regulación y creación, por ser materia de ley estatutaria.

Alega el demandante, que en contra de las consideraciones del Tribunal Administrativo, el Alcalde Municipal de Medellín expidió el Acuerdo No. 1203 de 2013.

Mediante comunicado enviado al señor Alcalde de data 04 de julio de 2013, trece (13) presidentes de Juntas Administradoras Locales de la Ciudad de Medellín, solicitaron al Director Administrativo de Planeación, a los Secretarios de los Despachos, el cumplimiento de los artículos 40 y 43 de la Ley 1551 de 2011, así como el cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales que tienen las Juntas Administradoras Locales. Petición reiterada el día 22 de julio de 2013.

Finalmente, solicitaron al Alcalde Municipal se revocara el Decreto 1205 de 2013 por considerarlo opuesto a los mandatos legales y constitucionales.

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En el escrito de demanda, el ciudadano Ramiro Albeiro Sánchez Jiménez solicita se ordene la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 1205 de 2013 *“Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y presupuesto Participativo en el municipio de Medellín”*, expedido por el Alcalde de Medellín, hasta tanto, el Consejo de Estado se pronuncie en segunda instancia del proceso 05001 23 31 000 2010 01314 01.

SUSTENTACIÓN DE LA MEDIDA

Como se observa del libelo demandatorio, el actor no realiza una sustentación independiente a la solicitud de medida cautelar, no obstante, en aplicación del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se remitirá esta judicatura a los cargos formulados en el acápite de fundamento de derechos, en el que enlista la normativa que considera infringida por el Decreto 1205 de 2013.



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

Esgrime el demandante como vulneradas, las siguientes disposiciones jurídicas:

DE ORDEN SUPRANACIONAL: artículos 2, 3, 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano; artículos 1 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Declaración y programa de Acción de Viena; artículos 18, 20 y 34 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

DE ORDEN CONSTITUCIONAL: artículos 2, 3, 4, 37, 87, 93, 95, 98, 99, 103, 106, 113, 133, 136, 150, 152, 209, 270, 311, 313, 315, 318 de la Carta Política.

DE ORDEN LEGAL: artículo 91 de la Ley 136 de 1998, artículos 40 y 43 de la Ley 1551 de 2012.

Como sustento de violación, afirma el demandante que de las normas citadas, no se observa que el Constituyente primario a través de la Constitución, o el legislativo a través de la Ley, le hayan asignado al Alcalde de Medellín la función de *“establecer los procedimientos básicos para el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo”*; tampoco la función de *“Institucionalizar y legitimar el proceso de Planeación del Desarrollo Local, y crear como órgano de planeación participativo en el ámbito de las comuna y corregimientos los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos Corregimentales en la zona rural, las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural, Comisiones temáticas, Planeación Local y Presupuesto Participativo”*, tal cual como lo define en el Artículo 3 del Decreto 1205 de 2013; mecanismos de participación ciudadana que son regulados a través de las leyes estatutarias dictadas por el Congreso de la Republica.

De otro lado, aduce que los artículos 40 y 43 de la Ley 1551 de 2012 no autorizan a los Alcaldes para reglamentar los procedimientos para permitir que la ciudadanía pueda deliberar y decidir en la distribución del porcentaje del presupuesto participativo; en el parágrafo 3° el Legislador le entregó a los Concejos Municipales o Distritales, la función de poder constituir, a través de

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

acuerdos, un presupuesto participativo de un porcentaje del presupuesto municipal, así como estableció que la distribución del recurso se haría a través de las JAL, y no de la forma establecida en el Decreto 1205 de 2013.

Alega igualmente, que se presenta una falsa motivación en la expedición del Decreto 1205 de 2013, porque ninguna de las normas en las que se funda el mandatario, le atribuyen a éste la función de reglamentar la participación ciudadana, menos cuando la Ley 1551 de 2012, le entrega esa atribución a las JAL, para que la ciudadanía pueda deliberar y decidir en la distribución del porcentaje del presupuesto participativo.

Denuncia falsedad ideológica en documento público, por lo argumentado en el literal F del considerado del Decreto 1205 de 2013, sobre las reuniones del comité de presupuesto participativo, las que aduce corresponden a fechas que ni siquiera habían llegado ni transcurrido del año 2013.

Continúa su discusión en contra del artículo 3 del Decreto 1205 de 2013, el que alega va en contravía de los artículos 103 y 318 de la Constitución Política, y de lo dispuesto en la Ley 134 de 1994, ley estatutaria que reglamenta los mecanismo de participación ciudadana, bajo el entendido que ninguna de estas normas consagran los “mecanismos de participación ciudadana”, que se encuentran en el citado decreto; de donde considera que los mismos no tienen vigencia y por tanto efectos jurídicos administrativos. Cita para el efecto, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, referente a los mecanismos de participación ciudadana como reserva de Ley estatutaria.

Finaliza sus argumentos, con la formulación de cargos frente a cada uno de los artículos que comprende el Decreto 1205 de 2013, considerando para el efecto, lo siguiente:

- Los Equipos de Gestión no están reglamentados por el Legislador, a través de leyes estatutarias, el Decreto en mención les está entregando una responsabilidad que no tiene ningún soporte jurídico, ni constitucional, ni legal, para aplicarles las sanciones pertinentes de las acciones u omisiones; y que

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

son aplicable a los servidores públicos; es así, que los Equipos de Gestión son opuesto al Artículo 103 de la Constitución.

-El artículo 6. Juntas Administradoras Locales (JAL), es contrario y opuesto a las funciones propias que tienen la JAL, en el ordenamiento jurídico establecidos en la Constitución y en la ley; en primer lugar, las Juntas Administradoras Locales, no hacen parte de ninguna mesa directa; tal como lo argumenta la administración municipal de Medellín en el literal a) del artículo 6 del decreto 1205 de 2013.

-El Artículo 7 del Decreto 1205 de 2013, al hablar de Partícipes, es opuesto a los artículos 98, 99 y 103 de la Constitución Política. En primer lugar, para que un ciudadano puede participar en los mecanismos de participación ciudadana, y derechos políticos, deberá tener la mayoría de edad, tal como lo establece el parágrafo del artículo 98 de la Constitución y, no como lo establece el artículo 7 del Decreto 1205 de 2013, que los partícipes del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo son denominados ediles, delegados y las personas designadas del CTP para participar en los diversos escenarios del proceso, deben ser mayores de 14 años y sus actuaciones son orientadas por las disposiciones plasmadas en el presente decreto municipal. En segundo lugar, en el literal a) del artículo, la administración municipal establece que los ediles participan con derecho propio; situación ésta que pone a los ediles, a ejercer doble instancia (Juez y parte) en el proceso de la distribución del Presupuesto Participativo; colocando así, a los integrantes de las Juntas Administradoras en una posible inhabilidad e incompatibilidad al momento de la distribución e invertir los recursos públicos del Presupuesto Participativo.

-Los Artículos 8, 9, 10, 11, 13 del Decreto 1205 de 2013, son opuestos y contrarios al artículo 135 de la Ley 136 de 1994 y al parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1551 de 2012, ya que el proceso para llevar a cabo la distribución y deliberación de la participación ciudadana, recae exclusivamente en la Juntas Administradoras Locales (JAL).

- El Artículo 15 del decreto 1205 de 2013. Formulación, actualización y aprobación de los Planes de Desarrollo Local es contrario a lo establecido en

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

los artículos 2, 37, 40, 95, 106, 121, 318 de la Constitución Política; numerales 3, 10, 11 y 14 del Artículo 131 y 135 de la Ley 136 de 1994.

Los numerales 3, 10, 11 y 14 del Artículo 131 y el Art. 135 de la Ley 136 de 1994, le atribuyen a la Juntas Administradoras Locales (JAL) la competencia para promover, formular, actualizar, planear, presentar proyectos de manera concertada con las comunidades, a fin de resolver las problemáticas y sus necesidades en el desarrollo económico, social y cultural de sus territorios.

- De conformidad con el Artículo 318 de la Constitución Política, Artículo 131 de la Ley 136 de 1994, y Artículo 40 y 43 de la Ley 1551 de 2012, le corresponde a las Juntas Administradoras Locales (JAL) institucionalizar y legitimar el proceso de Planeación del Desarrollo Local y crear órganos de planeación dentro del territorio.

TRÁMITE DE LA MEDIDA PROVISIONAL

El Despacho mediante auto del 07 de marzo de 2014, dispuso correr traslado de la solicitud, a la parte demandada por el término de cinco (05) días, auto que fue debidamente notificado al demandado el día 18 de marzo de 2014, como se observa a folios 95 del expediente.

PRONUNCIAMIENTO DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El Municipio de Medellín, procedió a emitir pronunciamiento dentro del término de traslado de la medida cautelar, solicitando se deniegue la solicitud de suspensión provisional del Decreto impugnado, por encontrar que el mismo no adolece de vicio de nulidad.

En principio, solicita se rechace la solicitud de medida cautelar bajo el entendido que la misma no cumple los postulados del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, *“ya que carece tanto de la argumentación que conduzca a hacer el análisis respectivo, como al señalamiento y coherencia de las disposiciones o tratados supuestamente violados. ...*

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

Aduce quien agencia los intereses de la entidad demandada que la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional debe estar debidamente sustentada, como lo ordena el artículo 229 del C.P.A.C.A., que exige una carga argumentativa a quien solicita el decreto de una medida de este tipo, que en este caso debe dirigirse a señalar y explicar razonadamente los motivos por los cuales se considera que el acto desconoció las normas que se dicen violadas, lo que obliga indefectiblemente a señalarlas.

Que para el caso concreto *"el actor no puede soportar la solicitud de suspensión del acto demandado, argumentando de manera genérica que con ello "procura proteger los bienes jurídicos y guardar la integridad y supremacía de la Constitución Política y las leyes" puesto que impone al juzgador la obligación de analizar la totalidad de la legislación vigente y la Constitución de manera previa a una decisión de fondo, contraviniéndose así la agilidad que la medida preventiva busca y omitiendo los requisitos legales de procedibilidad que buscan facilitar el análisis jurídico de la medida"*

Enseguida, se pronuncia frente a cada uno de los cargos formulados por el demandante, así asegura que el principal motivo de vulneración radica, según el actor, en que la Ley 1551 le asignó a las JAL la facultad de llevar a cabo el procedimiento y de asegurar la participación ciudadana en las deliberaciones y decisiones que tengan que ver con la distribución del Presupuesto Participativo; sin embargo, señala que, aunque el actor no lo contempla en sus argumentos, esta facultad de acuerdo con la misma norma debe ejercerse *"observando las normas nacionales y **municipales** que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal"*.

Explica que la Ley 1551 de 2012, posterior a las normas municipales que rigen el presupuesto participativo, le concedió fue a los ciudadanos la facultad de deliberar y decidir la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL. Indica que dicha ley no señala el alcance de la expresión *"a través de las JAL"*, sin embargo, si lo limitó a la observancia *"de las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la*



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal".

Así entonces, indica que las normas que rigen la planeación en el municipio, en el tema de presupuesto participativo, se encuentran en el Acuerdo 43 de 2007 y en el Decreto 1205 de 2013, que respetan la facultad de los ciudadanos de deliberar y decidir la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal a través de las JAL, pues estas presiden los consejos comunales y corregimentales y sus miembros son integrantes por derecho propio de los mismos, promueven la formulación del plan de desarrollo local, son integrantes del Comité Municipal de Presupuesto Participativo y distribuyen las partidas de este, entre otras.

Resalta que el Decreto 1205 de 2013, respeta la facultad otorgada a las Juntas Administradoras Locales en el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de distribuir las partidas del presupuesto participativo de cada comuna o corregimiento que requieren la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental, pues dentro de las funciones de las JAL consagradas en el artículo 6° en el literal e) se establece que le corresponde la *"Distribución de las partidas del presupuesto participativo de acuerdo a la mitad mas (sic) uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental"*.

De otro lado, frente a la inexistencia de facultad del Alcalde para expedir del Decreto impugnado, aduce que la Ley 1551 nada dijo sobre reglamentación, pero si condicionó el ejercicio de la facultad de los ciudadanos para que a través de las JAL, deliberara y decidiera la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal a la observancia *"de las normas y disposiciones nacionales y municipales ..."*; además, resalta que no era necesario que el Acuerdo 43 de 2007 facultara al Alcalde expresamente para reglamentarlo porque de conformidad con el numeral 6° del Literal A) del artículo 91 de la Ley 36 de 1994 entre las funciones del Alcalde en relación con el Concejo Municipal se encuentra de manera genérica, la de *"Reglamentar los acuerdos municipales"*. Así las cosas, resalta que el Alcalde tenía toda la facultad para reglamentar el Acuerdo 43 de 2007 mediante el Decreto 1205 de 2013, en

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

tanto de prosperar la suspensión provisional de este decreto se haría inviable la aplicación del Acuerdo 43 de 2007 que, pese a que algunos de sus artículos estén demandados, goza de toda la presunción de legalidad y es susceptible de reglamentación con el fin de establecer roles, escenarios, tiempos y cronogramas para desarrollar el ejercicio de presupuesto participativo.

Finalmente, frente a la “ponderación de intereses” de que trata el numeral 3° del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, insiste en que resultaría más gravoso para el interés general conceder la medida cautelar bajo los siguientes supuestos:

“1 El Presupuesto participativo es un mecanismo democrático de gestión pública, mediante el cual las comunidades participan de manera activa y directa en la priorización de las inversiones públicas. En el caso de Medellín, este equivale aproximadamente a un 5% del total de las inversiones anuales (aproximadamente \$150.000 millones)

2. El Decreto 1205 de 2013, es un decreto reglamentario del acuerdo 43 de 2007, que provee una ruta procedimental y metodológica, para que la institucionalidad participativa que se ha tejido en los territorios de las comunas y los corregimientos, ejerza su derecho democrático a la participación en la gestión de su propio desarrollo y que es función de los municipios establecer procedimientos que hagan efectiva la participación ciudadana, tal como se desprende del art. 311 C.P “promover la participación comunitaria” y la L. 136 de 1994 art. 3-3 “Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes” y 91 lit. f num. 4 que modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que establece las funciones de los alcaldes en relación con la prosperidad de su región “Generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo”.

3. El Presupuesto Participativo, por hacer parte del presupuesto municipal, debe cumplir con los cronogramas, plazos y términos previstos en la ley y previstos también en el decreto municipal que establece su estatuto orgánico presupuestal, de manera que es imperativo que el proceso del Presupuesto Participativo se lleve a cabo desde los primeros meses de la vigencia, para garantizar su incorporación oportuna al Proyecto de presupuesto general del Municipio para que sea debatido y aprobado por el Concejo. De esta manera, se puede garantizar también su ejecución oportuna, de forma que puedan satisfacerse las necesidades o resolverse las problemáticas identificadas por la comunidad durante el año respectivo, lo cual esta acorde con el principio de anualidad del presupuesto, previsto en el decreto nacional 111 de 1996: “ARTICULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada ario. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducaran sin excepción.”

4. Por lo anterior suspender la aplicación del decreto se considera inconveniente, debido a que se causaría un grave perjuicio a la inversión pública municipal, priorizada en el proceso del presupuesto participativo, al



impedir el ejercicio democrático de la participación en el proceso de PP y al dificultar el cumplimiento eficaz del principio de anualidad. (...)"

Surtido el trámite correspondiente, y atendiendo a lo dispuesto por el **inciso tercero del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, dentro del término oportuno, procede el Despacho a resolver la medida solicitada, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

El Despacho es competente para decidir la petición de medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, en aplicación de lo previsto en el artículo 125, en armonía con el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

2. Las medidas cautelares en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad que ampara las decisiones de la administración, en los eventos de infringir, las normas superiores en que deben fundarse; la suspensión provisional constituye entonces, una medida preventiva en virtud de la cual, pueden suspenderse transitoriamente los efectos de un acto de la administración.

El artículo 238 de la Carta Política, establece que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo *"...podrá suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial."*

Por su parte, el nuevo ordenamiento procesal administrativo y de lo contencioso Administrativo, señala la procedencia de las medidas cautelares, su finalidad y alcance, los requisitos para solicitarla y el trámite para decretarlas.

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la procedencia de las medidas cautelares, estableciendo:

“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo...”

De conformidad con el numeral 3° del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Juez podrá decretar **medidas de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo** en tratándose de las acciones de nulidad.

En relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo el nuevo ordenamiento contencioso administrativo señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia, y que procederá *“por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*. En su tenor literal establece la norma.

*“Art.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 normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud**. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos...” (Negrillas del Despacho)*

Surge de lo anterior, en primer lugar que la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos puede ser solicitada en escrito separado con fundamentación específica de lo que se pretende; empero, nada obsta para que sea solicitada en el mismo escrito de demanda y con



fundamentos en las disposiciones que se invocan como vulneradas en la misma.

De suerte que su procedencia, se puede derivar de la sustentación que se haga en el escrito que la solicita, o de las normas violadas y el concepto de violación que se esgrima en la demanda como fundamento jurídico de las pretensiones. Y siempre que la vulneración normativa surja: (i) **de la confrontación con las normas superiores invocadas como violadas;** (ii) **o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.**

Como se trata de una medida cautelar, de naturaleza excepcional mientras se resuelve de manera definitiva sobre la nulidad del acto cuestionado, su finalidad consiste en evitar transitoriamente su aplicación, **por lo que no puede confundirse con los efectos de la sentencia definitiva; no obstante, se itera, la solicitud de suspensión procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en el escrito de la solicitud de la medida.**

A diferencia del sistema anterior (Decreto 01 de 1984) que exigía la "manifiesta" contrariedad del acto demandado con las normas superiores, en el actual código reprocimiento Administrativo se exige como requisito para la suspensión provisional que tal violación *"surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*.

Lo anterior no implica que exista prejuzgamiento, ya que conforme a la normatividad vigente, el juez puede razonar y revisar pruebas para la adopción de las llamadas medidas cautelares que considere necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Al respecto, el Consejo de Estado –Sección Quinta, en auto del 13 de septiembre de 2012, C.P. Susana Buitrago Valencia se refirió a esta nueva regulación dispuesta en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1°) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2°) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

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

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar.¹

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

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

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2° inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: “La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”²

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

² Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00042-00

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

Y en providencia del 29 de agosto de 2013³, del Consejero Ponente Dr. Gustavo Gómez Aranguren, la máxima corporación de lo contencioso Administrativo, indicó:

“Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente y se interpretó que, “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”⁴. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”

De acuerdo a lo anterior, atendiendo a la finalidad de la medida cautelar y los nuevos lineamientos para su procedencia traídos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437b de 2011 – para este Despacho resulta viable entrar a estudiar la solicitud de suspensión provisional del Decreto 1205 de 2013 formulada por la parte demandante, para lo cual se sujetará a las disposiciones invocadas como violadas y el concepto de violación esgrimido en la demanda. De otro lado, es claro que para la procedencia de la suspensión provisional, en el presente medio de control, se debe confrontar el acto con las normas superiores invocadas como violadas, así como el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Bajo los anteriores lineamientos se examinará la solicitud de suspensión provisional en el caso bajo estudio; es decir, si la violación surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores en que debía fundarse.

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCION SEGUNDA SUB SECCIÓN A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



3. El caso concreto. De los cargos formulados fundamento de la solicitud de suspensión provisional.

Con la presentación de la demanda, el ciudadano Ramiro Albeiro Sánchez Jiménez solicitó la suspensión provisional del Decreto 1205 del 25 de Junio de 2013 *“Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín”*.

De lo dicho por el demandante en los argumentos jurídicos que sustentan sus pretensiones, se desprende sin lugar a equívocos, la existencia de un cargo que se constituye, para esta judicatura, en el vórtice de nulidad que se depreca, y es precisamente el que se relaciona con la falta de competencia del Alcalde Municipal de Medellín para reglamentar procesos que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República a través de ley estatutaria.

En efecto, se solventará argumentativamente, como lo pretendido por el Alcalde Municipal de Medellín al reglamentar el capítulo VII del Acuerdo Municipal 43 de 2007, exceda las competencias constitucionales y legales otorgadas a esta autoridad pública, y esto en razón a que al establecer procedimientos básicos para el “Proceso de Plantación Local y Presupuesto Participativo” (objeto del citado Decreto – artículo 1º), en tanto toca directamente con mecanismos de participación ciudadana a nivel local, está abordando temas sometidos a reserva de ley estatutaria, competencia del Congreso de la República.

3.1. De los mecanismos de participación ciudadana.

El artículo 103 de la Constitución Política, establece que serán mecanismos de participación del pueblo, en ejercicio de su soberanía; el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Adicional a estos mecanismos, el inciso 2º del artículo citado, establece que *“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las*



asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”

De otro lado, el artículo 270 Constitucional, prevé que *“La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”*

La corte Constitucional en el marco de interpretación de los preceptos constitucionales, ha fijado el alcance de las normas citadas, concluyendo que los mecanismos de participación ciudadana no se limitan a los expresados en el inciso primero del artículo 103 de la Carta, sino que extienden a todos aquellos mecanismos de participación en los ámbitos económicos, administrativo y cultural; incluyendo como tales entonces, aquellos que no tienen carácter político⁵.

Así, para la Alta Corporación la lectura del inciso 2º del artículo 103, no deja duda en cuanto a *“...que las organizaciones civiles allí enunciadas -entre las cuales se encuentran las asociaciones cívicas y comunales-, son auténticos mecanismos de participación de la ciudadanía que proyectan su objeto en diferentes áreas del que hacer social, en cuanto constituyen **mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública.**”*

Y agregó la citada Corporación:

*“Así mismo, de la norma superior se colige que la participación de las organizaciones civiles no se circunscribe solamente a las funciones de control y vigilancia de la gestión pública, **puesto que también comprende la intervención de la comunidad organizada mediante la concertación con las autoridades, lo cual le imprime legitimidad a la actuación estatal.** A este respecto valga citar los casos de la comisión permanente de concertación laboral (art. 55 de la C.P.) y el del plan nacional de desarrollo, en cuya adopción los*

⁵ Sentencia C – 616 DE 2008.

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales participan activamente (art. 340 de la C.P.).

Por tal razón, no se comparte el criterio expresado por el Procurador de que la función de concertación no es de la esencia de la actividad desarrollada por las organizaciones comunales, porque el artículo 103 Superior es diáfano al prescribir que uno de los objetivos de estas asociaciones es el de concertar con las autoridades públicas la toma de decisiones que afecten a determinada comunidad, sin perjuicio de la autonomía que le es inherente.

Menos aún puede admitirse que la autonomía de las organizaciones civiles - como atributo que les permite decidir y ejecutar las obras necesarias para el desarrollo de la comunidad -, sea una razón válida para justificar la exclusión de estos mecanismos de participación ciudadana de la regulación estatutaria señalada en el artículo 152 literal d) de la Constitución Política.

Todo lo contrario. El hecho de que estas instituciones sean el conducto por el cual la sociedad civil exprese su derecho de participar en diversos aspectos de la vida social, hace indispensable la adopción de una regulación especial, transparente y fundamental, que le brinde un marco jurídico seguro al desarrollo de estas organizaciones ciudadanas y a las relaciones de articulación con las distintas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la actuación del Estado. Esa regulación no es otra que la de ley estatutaria, por mandato expreso del canon 152 literal d) Fundamental.⁶

Bajo esta dogmática constitucional, la participación ciudadana, es un principio fundamental en la interacción del ciudadano con el Estado, en la toma de las decisiones que afecten interés de la vida en sociedad. Desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática, es para éste un "derecho-deber", en la medida en que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Y ha sido resaltado por la Alta Corporación constitucional que esta facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores.

En suma, "Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria."

Y sin lugar a dudas, este régimen amplio de mecanismos de participación ciudadana, visto estos como toda posibilidad de intervención del ciudadano en los diferentes ámbitos de la vida en comunidad, ha sido una concepción generalizada, incluso desde los primeros pronunciamientos de la Corporación

⁶ Sentencia C – 580 de 2001



Constitucional, sólo para citar algunos, véase lo en la Sentencia C – 103 de 1996.

“B. La jurisprudencia constitucional en materia de instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

La Corte Constitucional ya definió su jurisprudencia en relación con el tema de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, al analizar a profundidad este principio y al advertir que el fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rigen el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzarla y extenderla, tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad, por la influencia que puedan tener en la vida social y personal de todos los asociados.

En este mismo sentido se advirtió por esta Corporación que la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos -en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político- y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública.⁷

(...)

En este sentido, es bien evidente que la Corte Constitucional definió el concepto de democracia participativa, como se dejó en claro en la sentencia C-180 de 1994 (M.P. Dr. Hernado Herrera Vergara), en la que se lee que:

“El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

“La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-089 de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

“En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.”

“En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.”⁸ Subrayas fuera de texto.

Surge inequívoca la conclusión, según la cual, la democracia participativa que se arguye como pilar fundamental del estado social de Derecho, como forma de organización política, no es ajena a los mecanismos de participación ciudadana que surgen de la necesidad del ciudadano de intervenir en las decisiones del Estado, no sólo en el ámbito político, sino además en lo social, cultural, y en general en las distintas instancias de participación, en la vida en comunidad-

3.2. De la reserva de ley estatutaria frente a los mecanismos de participación ciudadana.-

El artículo 152 de la Constitución Política, regula las materias que son objeto de Ley Estatutaria, entre las cuales se contemplan: *“(1) los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; (2) la administración de justicia; (3) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (4) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (5) los estados de excepción, y (6) la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República.”*

Esta categoría de leyes, está reservada a materia de especial relevancia, de ahí que el artículo 153 de la Carta, establezca frente a ellas un procedimiento de formación más exigente que el que se surte para las demás leyes. Así para su aprobación, modificación o derogación se exige una mayoría absoluta de los

⁸ Sentencia No. C-103/96



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

miembros del Congreso; requiere aprobarse dentro de una sola legislatura; y deben ser objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional.

Ahora, sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria, ha dicho la Corte Constitucional, que la reserva no ha de interpretarse de manera restrictiva, como el caso de los derechos y deberes fundamentales y de la administración de justicia; sin embargo, en materia de funciones electorales y mecanismos de participación ciudadana si ha pregonado la Corte por una tesis de “reserva reforzada”, lo que implica que mediante Ley estatutaria se regule no sólo los elementos esenciales de éstos, sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio de tales Funciones por parte de los ciudadanos.

En sentencia C – 1338 de 2000, la Corte Constitucional efectuó un estudio de Constitucionalidad de la Ley 1563 de 2000 por la cual se reglamenta las veedurías ciudadanas, declarándola inexecutable bajo el entendido que se trata de un mecanismo de participación ciudadana sometido a reserva de ley estatutaria. Indicó la Corporación:

“2. La reserva de ley estatutaria para la reglamentación de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y entre ellos las veedurías ciudadanas.

3. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución Política, el Congreso de la República regulará mediante ley estatutaria lo concerniente a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Las veedurías ciudadanas, como se ha señalado, son formas, y muy importantes, de esta clase de participación.

No obstante que la vigilancia de la gestión pública que se lleva a cabo a través de las veedurías ciudadanas, recae especialmente sobre la gestión administrativa de las autoridades, más que sobre su quehacer político, la Corte ha desechado la idea de que este hecho excluya la realidad de ser aquellas verdaderos mecanismos e instituciones de participación ciudadana, que deben ser reglamentados como tales únicamente mediante la expedición de leyes estatutarias. En efecto, al llevar a cabo el control previo de constitucionalidad respecto del proyecto correspondiente a la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, frente al argumento según el cual el Constituyente había reservado al campo de la ley estatutaria la regulación de los mecanismos de participación política, mientras que los relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural, los habría librado a la ley ordinaria, esta Corporación indicó que no era posible “aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico, cultural y administrativo”, para establecer que sobre estos últimos no opera la reserva de ley estatutaria.

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

Así pues, la reglamentación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, y entre ellos las veedurías, tiene reserva de ley estatutaria. Esta circunstancia llevó a la Corte a declarar inexecutable algunos apartes normativos del proyecto que devino en Ley 134 de 1994, estatutaria de la participación ciudadana, apartes que señalaban que mediante ley ordinaria se reglamentaría el artículo 270 de la Constitución y que delegaban en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias, este mismo cometido.^[31]

(...)

5. Así pues, a juicio de la Corte y conforme con la jurisprudencia transcrita, a semejanza de lo que ocurre con los derechos fundamentales, aquellas disposiciones que comprometen el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana deben ser adoptadas mediante leyes tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana, ameritan ser tramitadas como estatutarias.

Sin embargo, este no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos,^[31] una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.

(...)

9. A juicio de la Corporación, el Congreso Nacional al expedir a través de trámite ordinario de la Ley 563 de 2000, mediante la cual se reglamentan integralmente las veedurías ciudadanas, desconoció el artículo 152 superior que le obligaba a adoptarla mediante trámite estatutario, sin tener en cuenta tampoco, la jurisprudencia constitucional sentada ad hoc en torno de esta exigencia constitucional. En tal virtud, la referida Ley presenta un vicio de inexecutable y así se declarará. Este pronunciamiento cobijará el texto de la Ley 563 de 2000 en virtud de que el mismo, integralmente considerado, conforma una unidad normativa que hace que las razones de la inexecutable cobijen a todas sus disposiciones, puesto que la consideración sobre la que se fundamenta la declaración de disconformidad con la Carta, es, justamente, el de ser la Ley una regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana."

De suerte que, no pueden desconocerse los diferentes mecanismos de participación ciudadana, distintos a los electorales, como aquellos que surgen de la incidencia del ciudadano en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico, cultural y



administrativo; tampoco, le resulta dable a ninguna autoridad del orden nacional, departamental o local, desconocer que estos mecanismos están sometidos en reserva de ley estatutaria, pues esta condición aparece diáfana en la Constitución, y ha sido entendida por la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos.

3.3. La reglamentación de los procesos de planeación local y presupuesto participativo.

Fundamentado en los artículos 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, artículo 3, literal g de la Ley 152 de 1994, Ley 1551 de 2012, artículo 132 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 8 del Acuerdo 43 de 2007, el Alcalde Municipal de Medellín expidió el Decreto 1205 de 2013, *“Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 de 2007 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín”*.

Dentro los motivos para la expedición del decreto en comento, el mandatario consideró lo siguiente:

“A. Que en el mes de julio del año 2012 se expidió por el Congreso de la República la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios” y en sus artículos 40 y siguientes elude al proceso de Presupuesto Participativo.

B. Que se hace necesario realizar ajustes en el proceso, a fin de actualizar el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, para garantizar la articulación entre los planes de desarrollo local, los planes sectoriales, parciales o poblacionales y el Plan de Desarrollo Municipal.

C. Que el Municipio de Medellín institucionalizó el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Participación desde el año 2007.

D. Que el Acuerdo Municipal 43 de 2007 creó el Comité Municipal de Presupuesto Participativo como un escenario de coordinación para el diseño de la metodología y del Reglamento del Presupuesto Participativo.

E. Que en cumplimiento de lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 64 del Acuerdo Municipal 43 de 2007, se conformó el Comité Municipal de Presupuesto Participativo CMPP integrado por: un integrante del Departamento Administrativo de Planeación, un integrante de la Secretaría de Desarrollo Social, un representante de cada Junta Administradora Local, un representante de cada Consejo Comunal y Corregimental, y por el Presidente

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

del Consejo Territorial de Planeación o su delegado, el cual en coordinación con personal de la administración municipal elaboró el proyecto de Reglamento para el proceso Planeación Local y el Presupuesto Participativo de Medellín.

F. Que el prospecto de reglamento fue diseñado y concertado ampliamente por el Comité Municipal de Presupuesto Participativo en 8 sesiones de trabajo durante el año en curso, y que tuvieron lugar los días 12 de mayo en Monticello, 2 de junio en la Universidad de Medellín, 30 de junio en la Universidad de Medellín, 1 de agosto en la casa del egresado de la Universidad de Medellín, 10 de agosto en el centro Amauta, 25 de agosto en el auditorio del parque norte, 22 de septiembre en el auditorio del parque norte y 2 de noviembre en el auditorio del parque norte.

G. Que el documento de reglamento del proceso de Planeación Local y el Presupuesto Participativo estipula un procedimiento básico para el desarrollo de los procesos de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo de Medellín, sin limitar la capacidad creativa o de iniciativa que tengan las Juntas Administradoras Locales y la comunidad para aplicar innovaciones metodológicas que amplíen y dinamicen la participación ciudadana.

K. Que la estructura organizacional funcional del municipio de Medellín cambió con la expedición del decreto municipal 1364 de 2012 "Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones"

L. Que el Alcalde es la máxima autoridad de los procesos de planeación y presupuestación municipal y está facultado para reglamentarlos." (Negrillas del Despacho)

Se observa entonces que el precitado Decreto reglamenta el Proceso de Planeación Local y el Presupuesto Participativo, estableciendo un procedimiento básico para el desarrollo de los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 043 de 2007.

El artículo 53 del Acuerdo 43 de 2007, establece que se entiende por Planeación Local y Presupuesto Participativo, *"el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de Comunas y Corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación."*

En el artículo 54 del citado acuerdo, el Alcalde *"como máximo orientador de la gestión del Municipio, mediante este Acuerdo, otorga a los Consejos Comunales y Consejos Corregimentales la facultad para decidir en el campo del presupuesto participativo."*



En sus artículos 55, 56 y 58 dispone la creación de los órganos de planeación participativa en el ámbito de comuna y corregimiento, los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos Corregimentales en la zona rural y las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural.

Ahora bien, el Decreto 1205 de 2013 al reglamentar el capitulo VII del Acuerdo 43 de 2007, no sólo está materializando el ejercicio y funcionamiento de los órganos de planeación participativa creados con el precitado acuerdo - los Consejos Comunales, los Consejos Corregimentales, las Asambleas Barriales y las Asambleas Veredales - , sino además está dando paso a otros escenarios de participación ciudadana, como las Comisiones Temáticas, los Equipos de Gestión, y el Comité Municipal de Planeación local y Presupuesto Participativo.

En efecto, del examen del decreto impugnado, se infiere claramente que su objetivo está dirigido a regular todo lo concerniente a los distintos escenarios previstos para el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo: definición (artículo 3); partícipes del proceso (artículo 7); condiciones para su elección (artículo 7); responsabilidades y compromisos éticos de los delegatarios (artículo 8); inhabilidades e incompatibilidades (artículo 12); escenarios de participación (artículo 14); deliberación y votación en los diferentes escenarios de participación (subcapítulo I); modalidades de votación e identificación en los diferentes escenarios de participación (subcapítulo II)

Sin duda, el Decreto cuestionado en su legalidad, define los distintos escenarios previstos dentro del marco del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, como son elegidos, cuáles son sus integrantes, cuáles son sus actividades, y en general, reglamenta el funcionamiento de dichos órganos de planeación participativa. El contenido del artículo 14, es más claro al respecto, al indicar:

“ARTÍCULO 14°. ESCENARIOS DE PARTICIPACION. El proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativa tendrá como escenarios de participación los considerados en la Ley 1551 de 2012 y el acuerdo municipal 43 de 2007.

A saber:

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

a. COMISIONES TEMATICAS. *Se crean de manera oficial en Consejo Comunal o Corregimental.*

Las comisiones estarán coordinadas por un integrante de las Juntas Administradoras Locales. En caso de que este no asuma dicha responsabilidad o no coincida el número de comisiones con el número de integrantes de la Junta Administradora Local, los delegados integrantes de la respectiva comisión nombrarán por mayoría de votos un coordinador en la primera sesión de trabajo. Además, las comisiones contarán con mínimo una persona de la administración municipal acorde con la temática específica, estos últimos asumirán la secretaría técnica y serán responsables de suministrar la información necesaria para la toma de decisiones. Los documentos llevarán siempre la firma del coordinador de la comisión y del representante de la administración municipal. En ellas se delibera y procesan con un método de aceptación mundial, los problemas y se elaboran los proyectos de las comunas y corregimientos que desarrollan los Planes de Desarrollo Local, con acompañamiento de personal de la administración municipal y a fin de determinar el detalle de los componentes de los proyectos que propenden por satisfacer necesidades de los habitantes del territorio. Antes de someter el resultado de dicho trabajo a consideración de los consejos comunales y corregimentales, deberán tener viabilidad técnica, financiera y jurídica de la administración municipal.

Son responsables de concertar con la administración municipal los ajustes y aclaraciones que sean indispensables para la ejecución de los recursos del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, cuando estas ya hayan sido aprobadas. Deben hacer seguimiento a las iniciativas viabilizadas, aprobadas y priorizadas, en donde se ejerza un mayor sentido de pertenencia comunitaria y de acuerdo a los indicadores de evaluación y gestión del Plan de Desarrollo Local.

Parágrafo 1°. *El número mínimo de integrantes por comisión temática será del 10% de la totalidad de integrantes del Consejo Comunal o Corregimental. La distribución de los delegados en las distintas comisiones se hará consultando los intereses de los delegados. En caso de observarse concentración en alguna comisión, el personal de la Secretaría de Participación Ciudadana, propendiendo por garantizar que las priorizaciones de las asambleas cuenten con representación de cada uno de los barrios o veredas y de los diferentes objetos sociales de las organizaciones, adelantar una redistribución de los delegados en las diferentes comisiones temáticas.*

Cada delegado podrá integrar solo una Comisión Temática.

Parágrafo 2°. *La vigencia de las Comisiones Temáticas será hasta el primer Consejo Comunal o Corregimental y en adelante, las decisiones serán tomadas por los integrantes de la nueva comisión.*

Parágrafo 3°. *Efectuada una reunión en la que se observe la ausencia de uno o más de los integrantes de dicho escenario, el coordinador de la comisión indagará dentro de los 3 días hábiles siguientes en forma telefónica, virtual o por el medio que considere más ágil y expedito sobre la justa causa de la inasistencia de los ausentes. De dicha actuación dejará constancia en acta que llevará su firma y que será entregada a la comisión de vigilancia y control de inscripciones.*

Parágrafo 4°. *La coordinación consiste en orientar y dirigir las reuniones que se efectúen, propendiendo por garantizar el cumplimiento de las estipulaciones*

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

del presente decreto municipal. No implica en modo alguno la imposición de las consideraciones personales de quien la ejerce.

b. CONSEJOS COMUNALES Y CORREGIMENTALES. Son convocados y apoyados técnico y logísticamente por la administración municipal con el apoyo de las Juntas Administradoras Locales, son coordinados por las mesas directivas y presididos por las Juntas Administradoras Locales.

Los integrantes de dichos escenarios son:

- Los integrantes de las Juntas Administradoras Locales.
- Delegados designados por organizaciones sin ánimo de lucro.
- Delegados elegidos en asambleas barriales y veredales.
- Delegados designados por grupo poblacionales u organizacionales reconocidos por la normativa.
- Un observador del CTP, con voz y sin veto.

Las actividades de los consejos comunales y corregimentales son las siguientes:

- Analizar y aprobar la formulación o actualización de los planes de desarrollo local.
- Crear las Comisiones Temáticas que serán encargadas de profundizar diagnósticos temáticos y procesar proyectos de los Planes de Desarrollo Local, siguiendo la estructura del Plan de Desarrollo Local.
- Priorizar y orientar a través, de una herramienta técnica, los proyectos elaborados por las Comisiones Temáticas que harán parte del tarjetón.
- Velar porque las propuestas y proyectos sometidos a su aprobación, correspondan con el contenido de los Planes de Desarrollo Local.
- Definir los integrantes del equipo de gestión del plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo.
- Nombrar delegado y suplente al Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo — CMPP-. El suplente reemplazara al delegado principal en caso de ausencia temporal o definitiva de este.
- Concertar con la administración municipal las agendas para adelantar rendiciones de cuentas o informes que presenten algunos delegados de las diferentes comisiones y el equipo de gestión del plan de desarrollo local y presupuesto participativo.
- Promover la conformación de mínimamente una veeduría ciudadana, conforme a lo establecido en la Ley 850 de 2003 y demás normas que complementen o adicionen.

Parágrafo. Los proyectos deben ser priorizados a través de una matriz con criterios técnicos, suministrados por la Vicealcaldía de Gestión Territorial, a fin de garantizar la transparencia, la pertinencia con el Plan de Desarrollo Local y Municipal y variables para la toma de decisiones en equidad para los territorios.

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

c. MESA DIRECTIVA DE CONSEJO COMUNAL O CORREGIMENTAL. Es la que coordina los Consejos Comunales o Corregimentales y debe ser convocada por personal de la administración municipal. En ella se resuelven situaciones conflictivas que después de 2 sesiones no se hayan solucionado en la respectiva comisión temática.

Está conformada por:

- Los integrantes de la Junta Administradora Local, cuyo presidente o quien este delegue es quien la preside.
- El delegado de Asocomunal o de las juntas de vivienda comunitaria en caso de que no exista Asocomunal o alguna Juntas de Acción Comunal.
- La persona designada al CMPP.
- Una persona designada por el equipo de gestión y que no coincida con los enunciados en este artículo.
- Una persona de la Vicealcaldía de Gestión Territorial.
- Una persona del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
- Una persona de la Secretaría de Participación Ciudadana.

Es el escenario que brinda información e insumos para mantener actualizada la base de datos de los delegados del proceso, la cual se encuentra bajo la custodia y manejo de la Secretaría de Participación Ciudadana. Por lo anterior será la que conozca y decide sobre las causas de pérdida de condición de delegado.

Parágrafo. Efectuado un Consejo Comunal o Corregimental en el que se observe la ausencia de uno o más de los integrantes de dicho escenario, los integrantes de la mesa directiva indagarán dentro de los 3 días hábiles siguientes en forma telefónica, virtual o por el medio que consideren más ágil y expedito sobre la justa causa de la inasistencia de los ausentes. De dicha actuación dejarán constancia en acta firmada por sus integrantes y será entregada a la comisión de vigilancia y control de inscripciones.

d. ASAMBLEAS BARRIALES Y VEREDALES. Son convocadas con atención a las orientaciones establecidas en la ruta metodológica, por las Juntas Administradoras Locales con el apoyo técnico y logístico de la administración municipal y son presididas por las mesas directivas de asambleas.

En ellas se tiene como finalidad elegir los proyectos objeto de inversión del plan de desarrollo local con recursos del Presupuesto Participativo, más adecuados para satisfacer las necesidades de los habitantes de sus territorios —los cuales se encuentran previamente procesados y con valor en el trabajo de comisiones temáticas— y la elección de los delegados para los Consejos Comunales y Corregimentales.

Pueden participar de dicho escenario todas las personas domiciliadas en dicho territorio que sean mayores de 14 años, sin distinción de género, religión, origen, estrato o partido político.

El lugar para realizar las asambleas será definido por la administración municipal, con el acompañamiento del equipo coordinador. Podrá ser una



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

institución educativa, una sede social u otro lugar que permita un fácil acceso y que cuente con las condiciones necesarias para adelantar la jornada.

Con la finalidad de lograr el buen desarrollo de la jornada, se tendrá en forma previa a su realización un instructivo o cartilla, elaborado por la administración municipal y concertado con el Comité Municipal de Presupuesto Participativo — CMPP-, el cual permita a los integrantes del equipo coordinador, de la mesa directiva de asambleas y de la comisión escrutadora adelantar en forma eficiente y efectiva su labor.

Parágrafo 1°. *Quien resultase elegido como delegado y se le comprobase que para la fecha de elección no tenía su domicilio en el barrio o vereda, perderá automáticamente su condición de delegado.*

Parágrafo 2°. *A falta de convocatoria por parte de las Juntas Administradoras Locales, la coordinación institucional del proceso lo realizará.*

(...)

j. COMITE MUNICIPAL DE PLANEACION LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO —CMPP-. *Es el escenario de concertación para el diseño de la metodología y del reglamento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Está integrado por:*

- *Una persona de la Vicealcaldía de Gestión Territorial.*
- *Una persona de la Secretaría de Participación Ciudadana.*
- *Una persona del Departamento Administrativo de Planeación.*
- *Un Representante de cada una de las Juntas Administradoras Locales.*
- *Un Representante de cada Consejo Comunal y Corregimental y*
- *El Presidente del Consejo Territorial de Planeación, o su delegado.*

Será convocado y presidido por la coordinación institucional del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Su vigencia es desde el momento de la conformación en el Consejo Comunal donde se orienten los recursos públicos y hasta la conformación & del nuevo al año siguiente."

Revisado entonces el contenido del Decreto 1205 de 2013, específicamente en lo que atañe al funcionamiento, composición y ejercicio de los distintos escenarios de participación en el Proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, de cara a lo preceptuado en el artículo 103 de la Constitución Política⁹, resulta claro para esta Agencia Judicial que estos escenarios - los Consejos Comunales, los Consejos Corregimentales, las Asambleas Barriales y

⁹ "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan."



las Asambleas Veredales, las Comisiones Temáticas, los Equipos de Gestión, y el Comité Municipal de Planeación local y Presupuesto Participativo -, son plausibles de ser considerados **mecanismos de participación ciudadana**, pues sin lugar a dudas, materializan la intervención del ciudadano a nivel de las comunas, corregimientos o veredas, dando a éste una participación activa en la formación y distribución del presupuesto local.

Precisamente estos escenarios son concebidos con dicho objeto y ello parte de su definición, al establecerse respecto de aquellos:

***“Asamblea barrial y veredal.** Es un escenario de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín que posibilita la priorización para su ejecución de los proyectos en los planes de desarrollo local.*

***Comisiones Temáticas.** Son grupos de trabajo para profundizar diagnósticos temáticos y procesar proyectos de los Planes de Desarrollo Local. En todo caso, con el acompañamiento de la administración municipal.*

***Consejo comunal o corregimental.** Es el escenario orientador de la planeación participativa en cada una de las comunas y corregimientos y tome decisiones para la distribución de los recursos entre los diferentes proyectos de los planes de desarrollo local.”*

Inequívocamente, su distinción como mecanismos de participación ciudadana no sólo parte de la definición de estos órganos de planeación participativa, su incidencia en el ámbito municipal, está dada principalmente por la labor que ejecutan dentro del Proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, que no es otra que intervenir en la distribución de los recursos públicos. Particularmente revelador sobre tal extremo resulta el artículo 16 al establecer:

***“ARTICULO 16°. ORIENTACION PARTICIPATIVA DE RECURSOS PUBLICOS.** La elaboración del aspecto presupuestal del Plan Operativo Anual de Inversiones — POA1- denominado Presupuesto Participativo comprende de manera general las siguientes fases:*

- 1. Trabajo en comisiones temáticas en cada comuna o corregimiento para la elaboración de proyectos.*
- 2. Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento en el marco del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia respectiva. Por el Departamento Administrativo de Planeación.*
- 3. Consejos Comunales y Corregimentales, donde se priorizan los proyectos trabajados en las comisiones temáticas.*



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

4. Distribución de las partidas, de acuerdo a la priorización en Consejo comunal o corregimental, para incorporar en el tarjetón. Mediante resolución.
5. Asambleas barriales y veredales, en las que se eligen los proyectos priorizados con sus respectivas partidas e incluidos en el tarjetón.
6. Proceso de elaboración y aprobación del presupuesto general, el cual se tramita y aprueba en el concejo de Medellín."

Bajo los anteriores lineamientos, para esta Judicatura, tal como lo advirtiera en su momento el Honorable Tribunal Administrativo de Antioquia al declarar la nulidad de los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo 43 de 2007¹⁰, los Consejos Comunales, los Consejos Corregimentales, las Asambleas Barriales y las Asambleas Veredales, son mecanismos de participación ciudadana de los contemplados en el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política.

Ahora bien, establecido que la naturaleza de los escenarios de participación contemplados en el Decreto 1205 de 2013, corresponden a verdaderos mecanismos de participación ciudadana, se concluye que su regulación, bajo ningún pretexto, era competencia de las autoridades locales, en este caso, del Alcalde Municipal de Medellín, tal como se advierta *up supra*, la regulación de estos mecanismos está atribuida al legislador a través de ley estatutaria.

Al respecto, como quedó dicho *in limine*, se ha pronunciado la Honorable Corte Constitucional, estableciendo que en reserva de ley estatutaria no sólo se encuentran los mecanismos de participación política, sino también aquellos relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural, derivados del inciso 2° del artículo 103, como los que en este caso nos convocan, véase lo dicho por la Alta Corporación:

"4.2.2. El alcance de la reserva de ley en materia de funciones electorales y en mecanismos de participación ciudadana.

Como antes se consignó, respecto de las funciones electorales la reserva de ley estatutaria ha sido interpretada de manera estricta por esta Corporación. En este sentido resulta reveladora la sentencia C-145 de 1994, en la cual se sostuvo:

Por consiguiente, conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales

¹⁰ Ver sentencia No, 29 del 11 de Febrero de 2013 . M.P. Dr. Rafael Dario Restrepo Quijano.

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.

(...)

Como se desprende de las citas anteriores, la reserva de ley estatutaria se predica no sólo respecto de los elementos esenciales de las funciones electorales, sino también de los asuntos que “tienen efectos determinantes en la dinámica electoral”, en esa medida todas las disposiciones que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales han de ser promulgadas mediante este tipo legislativo, regla de la cual sólo estarían exceptuados los aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales.

Por su parte, el literal c) del artículo 152 constitucional prevé la reserva de ley en materia de mecanismos e instituciones de participación ciudadana. Sobre el alcance de este precepto se pronunció extensamente esta Corporación en la sentencia C-1338 de 2000...

(...)

Del anterior recuento se deduce que en materia de regulación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana la reserva de ley estatutaria comprende: (i) el desarrollo de distintos preceptos constitucionales pues no sólo se predica respecto de las materias enunciadas en el artículo 103 de la Carta, sino también de aquellas previstas en el artículo 270 constitucional; (ii) se extiende a todos los mecanismos de participación, incluyendo aquellos que no tienen un carácter político; pues se comprende también a aquellos relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural.¹¹ Resaltos del Despacho.

De suerte que, siendo los Consejos Comunales y Corregimentales, y las Asambleas barriales y Veredales, escenarios orientados a la planeación participativa en el ámbito de las comunas y los corregimientos¹²; se tiene que al expedir el Decreto 1205 de 2013, el Alcalde del Municipio de Medellín, procedió a reglamentar mecanismos de participación ciudadana, para los cuales no tenía competencia, por estar sometidos a reserva de ley estatutaria.

¹¹ C 616-08

¹² Artículo 3

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

En este punto concita indicar que aunque la nulidad decretada de los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo 43 de 2007, como lo advirtiera la entidad demanda, aún no se encuentra en firme, para esta Agencia Judicial el estudio de legalidad efectuado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, si constituye un antecedente que da soporte a la decisión que en esta instancia asume esta Juez de lo Contencioso Administrativo, y no podría ser de otra forma, pues el control que se hace en ambos casos, tiene un sometimiento estricto a la constitución, el que en su momento debió efectuar el Concejo Municipal de Medellín, según lo dicho por el superior, y el que ha debido efectuar el Alcalde al pretender reglamentar una norma viciada de nulidad desde su creación.

Y es que no se puede desconocer, so pretexto del sometimiento integral a la norma reglamentada, que el Decreto 1205 de 2013, regula mecanismos de participación ciudadana, frente a los cuales no le asiste ni potestad constitucional ni legal.

Como corolario de lo anterior, resulta incuestionable que si la competencia regulatoria de este tipo de mecanismos de participación ciudadana no estaba en los Concejos Municipales, tal como lo advirtiera el Tribunal Administrativo de Antioquia al decir *“Teniendo claro que los Consejos y Asambleas creadas por el Consejo del Municipio de Medellín mediante las normas demandadas, son mecanismos de participación ciudadana, inevitablemente llegamos a la conclusión que no es competencia del Concejo Municipal su regulación. Ello en primer lugar, porque tal como lo afirma el demandante, el Concejo Municipal no tiene competencia expresamente asignada para la creación de tales órganos; y en segundo lugar porque la materia tiene reserva de ley estatutaria.”*; indefectiblemente, tal competencia tampoco estaba asignada al Alcalde Municipal de Medellín, pues ninguna norma legal o constitucional lo faculta para reglamentar mecanismos de participación ciudadana, cuya función está establecida en el legislador, y en reserva de ley estatutaria.

Si bien el Alcalde Municipal cuenta con la facultad de reglamentar los acuerdos municipales, tal y como lo dispone el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012,¹³ no puede olvidarse que

¹³ “Ley 136 de 1994. Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la **Constitución, la ley**, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

sus actuaciones siempre deberán estar sujetas a la Constitución y la Ley, por lo que al gozar los mecanismos de participación ciudadana de reserva de ley estatutaria, y advertirse la vulneración de la norma superior por parte del Juez Contencioso, la reproducción de las disposiciones viciada, en acto administrativo reglamentario so pretexto de la vigencia del acto que reglamenta, no implica otra cosa que el desconocimiento de la Constitución.

Al respecto, el Consejo de Estado ha tenido la posibilidad de pronunciarse frente a la facultad reglamentaria del Presidente de la República; pronunciamiento que esta judicatura encuentra aplicable a los distintos niveles políticos. Así ha señalado la alta corporación:

*“Para la Sala se hace pertinente recordar, que el Constituyente de 1991, instauró el poder de reglamentación de la ley, en cabeza del Presidente de la República, de los entes que forman parte de la Administración y en los organismos constitucionales autónomos. De esta manera, es como de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, **el Presidente de la República, tiene asignada la potestad reglamentaria exclusiva, que lo faculta para reglamentar las leyes, con sujeción a la Constitución** y al contenido mismo de la ley que se va a reglamentar, teniendo en cuenta, que tal poder de reglamentación tiene como propósito fundamental, la cumplida ejecución de la ley.*

*Tal como lo señala la Doctrina, **el decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos, por el contrario debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, pues esa función normativa corresponde al Legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacerlo pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el Legislador***¹⁴.

*En igual sentido, la Jurisprudencia de la Corporación de tiempo atrás¹⁵, con fundamento en el pensamiento de León Duguit, considera que **la potestad reglamentaria del Jefe de Estado, es limitada, pues no puede dictar ninguna disposición que viole una ley cualquiera, no solo la ley que completa sino cualquiera otra ley; toda vez, que una disposición de una ley formal no puede ser modificada sino por una ley formal, y el reglamento, aun cuando es un acto legislativo material, es también, desde el punto de vista formal, un acto en forma de decreto. El reglamento además, completa la ley, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que la ley contiene, pero no puede dictar ninguna disposición nueva. El reglamento tiene por objeto y por razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa.***

6. Reglamentar los acuerdos municipales.”

¹⁴ SÁCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Bogotá. Editorial El Voto Nacional. 1962. Pág. 406.

¹⁵ Consejo de Estado. Sentencias de 31 de enero de 1939. Anales año XXI. Tomo XXXVI. Nos. 275 a 277. Pág. 17 y de 18 de octubre de 1946. Anales T. LVI Nos. 357 a 361. Pág. 406.

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

Se halla pues, en rigor, contenido en la ley a que se refiere. Desarrolla los principios formulados por la ley, pero no puede en manera alguna ampliar o restringir el alcance de la ley.

La facultad reglamentaria responde básicamente a la necesidad de hacer que la Ley sea aplicable. Sobre este tópico, la Corporación consideró, que la presencia del reglamento depende de la necesidad que pueda existir para la ejecución de las leyes. Es así, como la ley puede conferir a la Administración la competencia para aplicarla, y en ese caso el Ejecutivo puede reglamentar su aplicación. Por el contrario, el Ejecutivo no podrá reglamentar la aplicación de la ley, cuando esta contenga todas las reglas necesarias para su aplicación, pues en ese caso no existirá la necesidad del reglamento.^{16,17}

En suma, deviene de lo dicho la incompetencia del Alcalde Municipal de Medellín para proferir normas en asuntos que están destinados a ser regulados por el legislador a través ley estatutaria; de suerte que Alcalde se ha extralimitado en su facultad reglamentaria, al expedir el Decreto 1205 de 2013 sin atender lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

Visto lo anterior, y confrontado el acto administrativo demandado, **Decreto 1205 de 2013** *“Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín”*, con las normas superiores en que debió fundarse, específicamente con el artículo **152 de la Constitución Política**, invocado por la parte actora, aparece diáfana la violación señalada por el demandante, y por tanto, lo procedente es declarar la suspensión provisional de los efectos del citado acto administrativos.

Ahora, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 237 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el acto administrativo por este medio suspendido no podrá ser reproducido; en todo caso, la decisión que se adopta sobre la medida cautelar *“no implica pregiudamiento”*, siendo la sentencia definitiva que se emita en esta instancia la que resolverá sobre la anulación o no del acto demandado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

¹⁶ Consejo de Estado. Sentencia de 17 de febrero de 1962. Anales Tomo LXIV. Nos. 397-398. Pág. 188.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00073-00(1423-07).

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

R E S U E L V E

PRIMERO: SUSPENDER PROVISIONALMENTE los efectos del **Decreto No 1205 del 25 de Junio de 2013** expedido por el Alcalde de Medellín *“Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín”*, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: De conformidad con el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la presente decisión procede el recurso de apelación, en el efecto devolutivo, ante el H. Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual podrá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO: RECONOCER personería al abogado **CARLOS ALBERTO MEJÍA CORREA**, con tarjeta profesional No. 48.451, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura para representar al Municipio de Medellín, en los términos del poder conferido, obrante a folios 99 del expediente.

N O T I F Í Q U E S E

LEIDY JOHANA ARANGO BOLÍVAR

Juez

Rama Judicial



Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS ELECTRÓNICOS

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.ramajudicial.gov.co/csj/publicaciones/ce/seccion/399/1174/2508/Estados-electr%C3%B3nicos>.

Medellín, **08 de Abril de 2014**. Fijado a las 8.00 a.m.

KENNY DÍAZ MONTOYA
Secretario