

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ACTA DE AUDIENCIA INICIAL CON FALLO

LUGAR: Villavicencio (Meta)
Palacio de Justicia, Piso 2 Torre B
Sala de Audiencias No. 19 para los Juzgados Administrativos

FECHA: Diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

JUEZ: LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA

HORA DE INICIO:	02:00 P.M
-----------------	-----------

HORA FINAL:	02:25 P.M.
-------------	------------

En Villavicencio, a los 17 días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), siendo las 02:00 p.m., se procede a llevar a cabo la Audiencia Inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, para tal efecto el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, bajo la dirección de la señora Juez LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA, se constituye en audiencia pública y la declara abierta con el fin ya señalado:

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD
EXPEDIENTE: 50001-33-33-002-2018-00395-00
DEMANDANTE: MARLON MAURICIO MONROY REY
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN JOSE DEL GUAVIARE

1. INTERVINIENTES:

Parte demandante: No asistió.

Parte Demandada:

JULIO CESAR OCHOA CORRALES identificado con C.C. No. 17.385.810 expedida en Puerto López y T.P. 122575 C.S.J., en calidad de apoderado del Municipio de San José del Guaviare.

El presente auto se notifica en estrados.

2. SANEAMIENTO

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 180-5 y 207 de CPACA, el Juzgado deja constancia que revisado el expediente no encuentra causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, o que amerite el saneamiento para evitar una decisión inhibitoria. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

3. EXCEPCIONES PREVIAS:

Surtido el traslado del artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, la autoridad accionada no presentó ningún medio exceptivo, siendo este el medio para proponer excepciones previas, y en atención a que el Despacho no observa por el momento ninguna que amerite ser decretada de oficio, tanto de las previas que señala el artículo 100 del CGP como de las que taxativamente indica el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, se prosigue con el trámite de la presente diligencia. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

4. FIJACIÓN DEL LITIGIO

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 180-7 del CPACA, y revisada la demanda, procede el Despacho a la fijación del litigio en los siguientes términos.

4.1. Hechos probados

El Concejo del municipio de San José del Guaviare (Guaviare), expidió el Acuerdo No 022 del 3 de septiembre de 2018 – *“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018”*, el cual fue sancionado y publicado (fol. 11-13, 14 y 15 respectivamente).

El artículo quinto del mencionado acuerdo, otorgó facultades pro tempore al alcalde hasta el 31 de octubre de 2018 para que pueda adicionar recursos de gestión ante el gobierno nacional al presupuesto de ingresos y gastos e inversión del municipio de San José del Guaviare, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018

Según certificación del 17 de marzo de 2019, expedida por el Secretario de Hacienda del municipio de San José del Guaviare, el alcalde de esa localidad, no hizo uso de las facultades pro tempore otorgadas por el concejo (fol.34).

4.2. Fijación de las pretensiones según el litigio

Se declare la nulidad del Acuerdo No 022 del 3 de septiembre de 2018.

4.3. Problema Jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si el Concejo del municipio de San José del Guaviare (Guaviare) al expedir el Acuerdo No 022 del 3 de septiembre de 2018¹, si se encuentra viciado de nulidad, conforme a los cargos señalados en el escrito de demanda. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

5. POSIBILIDAD DE CONCILIACIÓN

En razón al interés público que se somete a control judicial, se prescinde de invitar a las partes a que concilien en el presente caso. **Decisión que se notifica en estrados y no es objeto de recursos.**

6. MEDIDAS CAUTELARES

La medida cautelar solicitada fue resuelta en providencia de fecha 04 de marzo de 2019. (fol. 7-8 del cuaderno de suspensión provisional)

7. DECRETO DE PRUEBAS

¹ POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

Teniendo en cuenta el problema jurídico planteado, la fijación del litigio, y el análisis de las pruebas aportadas por las partes, conforme lo dispone el artículo 180-10 del CPACA, se procede a decretar las siguientes pruebas:

Parte demandante

Documentales: Conforme lo dispone el artículo 180 numeral 10 del CPACA, se procede a decretar e incorporar al expediente la documental aportada con la demanda vista a folio 9 y obrantes a folios 11 a 15 estos documentos hacen alusión a la copia del Acuerdo No. 022 del 3 de septiembre de 2018 expedido por el Concejo de San José del Guaviare y copia de la certificación de aprobación y publicación del acuerdo antes descrito, a los cuales se les dará el valor probatorio que les corresponda en el momento procesal oportuno.

Parte demandada

Documentales: Conforme lo dispone el artículo 180 numeral 10 del CPACA, se procede a decretar e incorporar al expediente la documental aportada con la contestación a la demanda vista a folio 41 y obrantes a folios 32 a 34 este documento hace alusión al Decreto 247 del 29 de octubre de 2018 - Por medio del cual se efectuaron modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos e inversión del municipio de San José del Guaviare de la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero de al 31 de diciembre de 2018, a los cuales se les dará el valor probatorio que les corresponda en el momento procesal oportuno. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

8. AUDIENCIA DE PRUEBAS

En razón a lo señalado en el inciso final del artículo 180 del CPACA, el Despacho prescindirá de la audiencia de pruebas prevista en el artículo 181 del CPACA. **Se notifica en estrados. Sin recursos.**

9. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En este estado de la diligencia se concede el uso de la palabra al demandante, de lo cual queda registro en el video. Escuchados los alegatos de las partes, procede el Despacho a dictar sentencia oral que en derecho corresponde, en los siguientes términos:

10. SENTENCIA

En consecuencia, para resolver el problema jurídico se abordarán los siguientes aspectos: i) análisis jurídico y jurisprudencial y ii) caso concreto, según lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

i) Análisis jurídico y jurisprudencial

El artículo 313 Constitución Política, señala como atribuciones de los Concejos municipales, entre otras:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.”

Consecuente con lo anterior encontramos la Ley 136 de 1994, en su artículo 32 consagró:

“**Artículo 32. Atribuciones.** Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

()

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”

Concurrente con lo precedente, se tiene las funciones del alcalde, entre ellas están:

“**ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.”

En relación a la autoridad competente para modificar el presupuesto, es preciso traer a colación lo que sobre el tema ha señalado el Consejo de Estado².

"9.5.- Modificaciones al Presupuesto

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 345 Constitucional las modificaciones del Presupuesto General de rentas y Gastos que se requieran deben ser autorizadas por la Corporación Pública de elección popular que corresponda:

"Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto." (Subrayado de la Sala).

La orden constitucional consiste en que una vez aprobado el presupuesto, el ejecutivo no podrá hacer ninguna modificación que no haya sido autorizada por el Concejo Municipal (en el caso que nos ocupa). Tal designio se reafirma de la lectura del inciso segundo del artículo 346 que es del siguiente tenor:

"Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones."

()
En consonancia con lo anterior debe interpretarse lo ordenado en el Código de Régimen Municipal, según el cual también se requiere que tanto el Alcalde como el Concejo Municipal confluyan en sus actuaciones, presentando el proyecto de modificación y, aprobándolo o autorizándolo, respectivamente. La norma es la siguiente:

"Artículo 92º.- Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

(...)

7ª Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar, empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro t  pore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos, y

(...)"

² C.E. - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA - Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015) - Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00153-01 - Actor: VEEDURÍA CIUDADANA DE SUESCA - Demandado: MUNICIPIO DE SUESCA

Por último, en lo concerniente a la integración normativa e interpretación de la misma en lo relacionado al sistema presupuestal aplicado a las entidades territoriales, la Corporación Judicial en cita dentro del proveído antes descrito señaló³:

"f- Es importante anotar que al tenor de lo previsto en los artículos 352 y 353 de la Constitución Política⁴, las entidades territoriales se encuentran sujetas, para el manejo de su presupuesto, a los principios contenidos en la Carta Política y en lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996⁵."

ii) caso concreto

Lo primero que tiene que decirse es que, si bien el Acuerdo No. 022 del 3 de septiembre de 2018, se estableció para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, siendo objeto de censura el artículo quinto, a su vez, restringió el periodo hasta el 31 de octubre de la misma anualidad, por lo que a la fecha ha perdido su vigencia, dicha circunstancia no es óbice para estudiar la legalidad del acto impugnado, pues como lo ha indicado el Consejo de Estado, se debe realizar el análisis en virtud de los efectos que causó mientras tuvo vida jurídica. Así lo ha indicado en múltiples pronunciamientos, de los cuales se destaca el emitido por la Sección Primera el 14 de febrero de 2019 con ponencia del Doctor OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, dentro del radicado 11001-03-24-000-2011-00135-00, en el que indicó:

"De lo dicho, se concluye que los artículos acusados actualmente no aplican, pues ha decaído como consecuencia de la derogación de la Resolución 4377 de 2010, de donde se colige que desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho a que se refería el decreto acusado. [...] En consecuencia, al ser derogada la Resolución 4377 de 2010, se desprende que desaparecieron tanto los fundamentos de hecho como el sustento normativo al cual aludía; por ende, ocurrió la pérdida de fuerza ejecutoria del acto, comúnmente conocida como decaimiento [...] Por lo explicado, la Sala observa que ocurrió la figura del decaimiento debido a que desaparecieron los fundamentos frente a lo que ordenaba la Resolución 4377 de 2010, no obstante se pronuncia frente a la legalidad de las disposiciones cuestionadas dados los efectos que hayan producido."

Así las cosas, se pasa a realizar el correspondiente estudio, de acuerdo con los planteamientos de la demanda.

³ Ibidem.

⁴ "Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar."

"Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto."

⁵ "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".

Se tiene que el Concejo de San José del Guaviare (Guaviare), expidió el Acuerdo No 022 del 3 de septiembre de 2018⁶, en él estableció:

"(...)

ACUERDA

(...)

ARTÍCULO QUINTO: Otorgar facultades Pro tempore al Alcalde Municipal hasta el día 31 de octubre de 2018, para que pueda Adicionar Recursos de Gestión ante el Gobierno Nacional al Presupuesto Presupuesto de Ingresos y Gastos e Inversión del Municipio de San José del Guaviare, para La Vigencia Fiscal Comprendida Entre el 1 de enero al 31 de Diciembre de 2018

PARAGRAFO: La Administración Municipal presentará un informe detallado dentro de los días siguientes de los recursos de gestión incorporados al Presupuesto del Municipio mediante la autorización del presente Acuerdo.

(...)

ARTÍCULO SEPTIMO: El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y sanción.

SANCIONESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE (...)" (Se transcribe textualmente)

El acápite correspondiente a normas violadas y concepto de violación, desarrolla el tema de las modificaciones al presupuesto, teniendo como comparativo el orden nacional y territorial, señalando que este tema es competencia de la Corporación Pública de elección popular. También entiende el ciudadano demandante que, hay adiciones al presupuesto cuando se presenta un aumento de valores al inicialmente presupuestado en ingresos y/o gastos, por ello debe haber y/o existir una certificación del funcionario competente, sustentado ello en el Decreto 0111 de 1996 y la abundante jurisprudencia plasmado en su concepto de violación.

De lo precedente, el demandante concluye que el Concejo de San José del Guaviare otorgó facultades al señor alcalde para adicionar el presupuesto del ente territorial en mención, por ende, es invalido ese acto administrativo al delegar una competencia exclusiva por ser indelegable esa función de la Corporación Pública de elección popular (fol. 2-8)

De la lectura del texto censurado por el demandante, se desprende que, allí la corporación municipal otorgó facultades al señor Alcalde para realizar un comportamiento administrativo, consistente adicionar recursos de gestión ante el Gobierno Nacional, al Presupuesto Presupuesto de Ingresos y Gastos e Inversión del Municipio de San José del Guaviare, para La Vigencia Fiscal Comprendida Entre el 1 de enero al 31 de Diciembre de 2018.

⁶ POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

Sin embargo, del texto del artículo acusado, no es posible establecer una modificación o adición al presupuesto del ente territorial, toda vez que, en su contenido hay carencia de monto y/o cantidad de suma de dinero, como lo enseña la misma comprensión del demandante en su concepto de violación. Todo lo contrario, deducir que el Concejo de esa localidad se desprendió y/o delegó esa facultad, es ingresar al terreno de la mala fe, debido a que, los medios de prueba allegados, no han demostrado tal comportamiento.

En consecuencia, la facultad contenida en el artículo quinto del Acuerdo No 022 del 3 de septiembre de 2018 - *POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018*, expedido por el Concejo del municipio de San José del Guaviare – Guaviare, no está inmerso en ninguna de las causales de nulidad alegadas por el demandante, por consiguiente, se ajustó a derecho, a su vez, se mantiene incólume la presunción de legalidad, arrojando como resultado, negar la pretensión de la demanda.

Sobre Costas

Al respecto el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, indica claramente que salvo en los procesos donde se ventile un interés público habrá condena en costas, por darse el presupuesto fijado por el legislador no hay condenas a estas.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

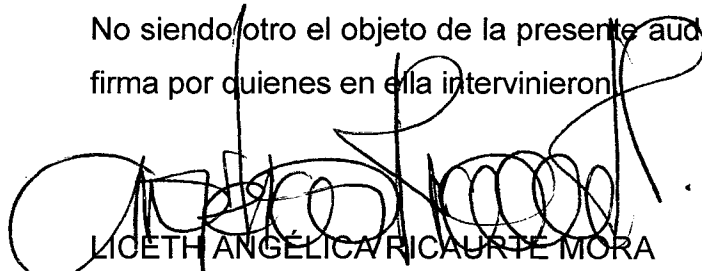
SEGUNDO: Sin condena en costas.

La presente sentencia se notifica en estrados, conforme a lo preceptuado en el artículo 202 de la Ley 1437 de 2011. Seguidamente, se le concede el uso de la palabra a las partes e intervinientes para que se pronuncien al respecto, quienes manifestaron:

RECURSOS:

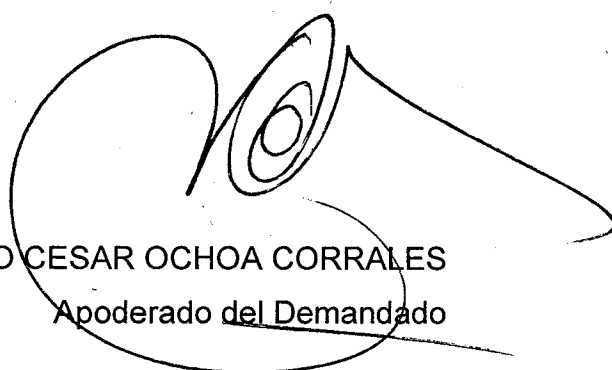
- PARTE DEMANDADA: Conforme

No siendo otro el objeto de la presente audiencia, se termina siendo las 02:25 p.m. y se firma por quienes en ella intervinieron



LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA

Juez



JULIO CESAR OCHOA CORRALES
Apoderado del Demandado