



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2020-00136
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD
DEMANDANTE: ANDRES LEONARDO GARCIA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ICONONZO – CONCEJO MUNICIPAL

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de SIMPLE NULIDAD promovido por ANDRES LEONARDO GARCIA en contra del MUNICIPIO DE ICONONZO – CONCEJO MUNICIPAL radicado con el N°. 73-001-33-33-004-2020-00136-00.

1. Pretensiones

Al interior del auto del 25 de agosto de 2021¹ mediante el cual se efectuó la fijación del litigio y la incorporación de las pruebas, se dispuso al respecto:

“A través del sub lite la parte demandante pretende la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el Acuerdo No. 006 del 9 de julio de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Icononzo.”

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos, según se consignó en la providencia precitada²:

“1.- Que el día 23 de junio de 2020, la Alcaldesa municipal de Icononzo radicó el proyecto del Acuerdo No. 007 de 2020, mediante el cual se concedían autorizaciones a la misma.

2.- Que el accionante, en su calidad de concejal del Municipio de Icononzo junto con otros concejales, durante la sesión del 30 de junio de 2020, manifestaron sus reparos frente al precitado proyecto, al considerar que presentaba falencias de orden formal y sustancial. Sin embargo, el proyecto presentado como proyecto de acuerdo No. 007 de 2020, fue aprobado y sancionado como No. 006.

3.- Que el Acuerdo No. 006 de 2020 no fue presentado ni radicado en debida forma; que para su aprobación se transgredió el procedimiento y que, no se refería a una sola

¹ No. 031 del Exp. Electrónico

² Ibidem.

materia como lo ordena la Ley, entre otras, lo cual a juicio del demandante evidencia su ilegalidad.

4.- Que el 9 de julio de 2020, y pese a todas las irregularidades evidenciadas en la presentación y aprobación del Acuerdo 006 de 2020, la alcaldesa de Icononzo sancionó el acto acusado.

5.- Que en el mes de agosto de 2020, con el fin de subsanar las irregularidades del Acuerdo No. 006 de 2020, la administración municipal presentó el proyecto de Acuerdo No. 009 de 2020, a través del cual se derogaba el artículo 3° del Acuerdo 006 y se concedían unas autorizaciones a la alcaldesa de la localidad.

6.- Que el 27 de agosto de 2020, fue aprobado el Acuerdo No. 008 de 2020, mediante el cual, se derogaba el artículo 3° del Acuerdo 006 y se concedían unas autorizaciones a la alcaldesa de la localidad...”.

3. Contestación de la Demanda³.

“Dentro del término conferido para contestar demanda, la entidad demandada a través de su apoderado manifestó que se oponía a las pretensiones por carecer de fundamento fáctico y jurídico; frente a los hechos manifestó que en su mayoría eran ciertos y el resto no eran hechos y formuló las excepciones de: Inexistencia parcial del acto administrativo susceptible de control judicial y pérdida de su fuerza ejecutoria.

Afirmó, además, que el Acuerdo demandado ha sido modificado por acuerdos posteriores, lo que pone de presente que solamente produjo efectos de manera transitoria.”.

4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial, correspondió por reparto a este Despacho el cual, a través de auto del 3 de septiembre de 2020⁴, dispuso su admisión; posteriormente, mediante auto del 2 de marzo de 2021⁵, se admitió la reforma de la demanda.

Notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, el Municipio accionado contestó la demanda⁶.

Luego, mediante providencia del 25 de agosto de 2021⁷, se dictó auto de fijación del litigio e incorporación de pruebas y posteriormente, a través de auto del 23 de septiembre de 2021⁸, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión por el

³ Ibidem

⁴ No. 005 del Exp. Electrónico

⁵ No. 020 del Exp. Electrónico

⁶ No. 010 del Exp. Electrónico

⁷ No. 031 del Exp. Electrónico

⁸ No. 034 del Exp. Electrónico

término común de diez (10) días, habiendo hechos uso de este derecho exclusivamente la parte demandada.

5. Alegatos de Conclusión

5.1. Parte Demandante

Guardó silencio.

5.2. Parte Demandada

A través de apoderado, el ente territorial demandado al momento de alegar de conclusión refirió que efectivamente, el día 27 de agosto de 2020, fue aprobado por las mayorías del Concejo Municipal, el Acuerdo 008 de 2020, mediante el cual se derogaron los artículos 1º y 3º del Acuerdo Municipal 006 del 09 de julio de 2020 e incluso, se modificó el artículo 4º del mismo texto.

Por lo anterior, concluye que la demanda que dio origen a la presente actuación procesal, quedó sin soporte, pues el único artículo que quedó vigente del Acuerdo demandado, fue el segundo, a través del cual se concedía autorización a la alcaldesa de forma temporal -4 meses- para que una vez le fuera comunicado el monto definitivo de las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones para el año 2020 efectuara las modificaciones al presupuesto y al marco fiscal de mediano plazo, en sentido de ajustarlo a los montos de recursos que le fueron asignados para dicha vigencia. Lo anterior, expresa el precitado togado, hace ver que el acuerdo No. 006 de 2020 surtió efectos solo de forma transitoria.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

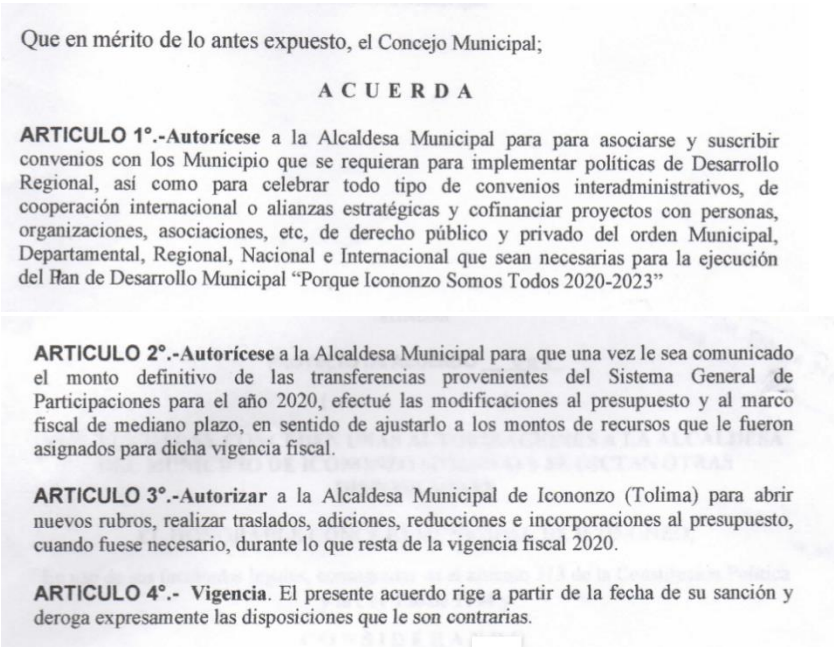
Éste Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, de conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 1º y 156 numeral 1º *ibídem*.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde al Despacho establecer *“si el acto administrativo demandado -Acuerdo 006 de 2020-, proferido por la parte accionada, adolece de nulidad por vulneración de lo prescrito en los artículos 2, 29, 123, 2019 y 313 -1 de la Constitución Política y 31, 32, 71, 72 y 76 de la Ley 136 de 1994 y Acuerdos 015 de 2012 y 004 de 2011 entre otros o si por el contrario su presunción de legalidad se mantiene incólume”*.

3. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.

- Acuerdo Municipal No. 006 de 2020.



4. TESIS PLANTEADAS

4.1. TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE.

La parte demandante aduce que el acto acusado debe ser declarado nulo principalmente porque vulnera los artículos 2, 29, 123, 2019 y 313 -1 de la Constitución Política; 31, 32, 71, 72 y 76 de la Ley 136 de 1994 y los Acuerdos 015 de 2012 y 004 de 2011, respectivamente.

4.2. TESIS DE LA PARTE DEMANDADA

La parte demandada señala que las pretensiones de la demanda deben ser denegadas, de un lado, porque a solo 2 meses de haber sido expedido el acto acusado, varios de sus artículos fueron revocados por un acto posterior y de otro lado, porque el artículo que se mantuvo incólume al interior del acto demandado, solamente produjo efectos transitorios.

4.3. TESIS DEL DESPACHO

5. CUESTION PREVIA

Previamente a desatar el fondo del asunto -*estudio de legalidad del acto demandado*- ha de efectuar algunas acotaciones el Despacho, teniendo en cuenta que, de un lado, el mismo ya no se encuentra vigente, toda vez que como lo disponía su artículo 5º,

tenía vigencia hasta el 31 de octubre de 2020 y, de otro lado, que parte de su articulado fue revocado una vez se presentó la presente demanda.

En consecuencia, y previo a realizar el estudio de fondo del presente asunto, es necesario efectuar algunas precisiones sobre el alcance de la pérdida de la fuerza ejecutoria, así como también, sobre la declaratoria de nulidad y sus efectos.

5.1. Pérdida de Fuerza Ejecutoria de los actos administrativos

El artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 señala los casos o causales de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos así:

“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia”.

Ahora, la causal relativa a la pérdida de vigencia hace referencia a que el acto administrativo se extingue o desaparece del mundo jurídico, y como consecuencia de ello desaparece su fuerza jurídica, circunstancia que opera de pleno derecho sin que se requiera pronunciamiento alguno de autoridad.

Sobre dicho aspecto, el H. Consejo de Estado en sentencia del 11 de agosto de 2005, proferida dentro del radicado 11001032600020000834501 (18345), con ponencia de la Dra. María Elena Giraldo Gómez, sostuvo:

“...la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo cuando han desaparecido sus fundamentos de derecho, no impide la revisión de su legalidad, dado que el decaimiento del acto no tiene que ver con la validez del mismo, como lo ha sostenido la Corporación en varias oportunidades.

En efecto la validez del acto está referida a la concordancia de éste, para el momento de su nacimiento con el ordenamiento jurídico superior, si éste infringió las normas en las que debía fundarse, si fue expedido con falta de competencia, en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencias o defensa o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien lo expidió (art. 84 C. C. A); en tanto que la fuerza ejecutoria del mismo se relaciona con una de sus características, como es el de la obligatoriedad, cuando a pesar de que el acto cobró firmeza, hay cesación de sus efectos jurídicos ante la ocurrencia de algunos de las causas enlistadas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, consistentes en que el acto fue suspendido provisionalmente, desaparecieron sus fundamentos de hecho o de derecho, al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no realizó los actos correspondientes para su ejecución, no se cumplió la condición resolutoria a que se encontraba sometido...

...Por consiguiente, el decaimiento del acto administrativo por algunas de las situaciones enunciadas, se produce a partir de su acaecimiento y hacia el futuro y no

comprende los efectos producidos por él mientras estuvo vigente, situación que además le da una razón más al pronunciamiento en sede jurisdiccional de nulidad, sobre la validez del acto, cuando ha perdido fuerza ejecutoria por desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, sumado a que no existe en esta Jurisdicción una acción autónoma a través de la cual se pueda solicitar la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto...”.

En este orden de ideas es claro para el Despacho, que aunque le asiste razón a la entidad territorial accionada en cuanto a la pérdida de vigencia del acto acusado, en tanto como ya se dijo, su duración en el tiempo fue limitada -31 de octubre de 2020-, no es menos cierto que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene la facultad de efectuar control de legalidad del acto administrativo acusado, desde el momento de su expedición hasta cuando operó la pérdida de fuerza ejecutoria, en lo que respecta a los efectos jurídicos que produjo y con el fin de establecer si vulnera o no los postulados constitucionales y legales que le sirven de fundamento, pues se reitera, la pérdida de fuerza ejecutoria no constituye por sí sola causal de nulidad del acto.

5.2. Los efectos en el tiempo de las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos

Por regla general la anulación de actos administrativos tiene efectos *ex tunc*, es decir desde el momento en que se profirió el acto anulado por la jurisdicción, lo que implica predicar que el acto no existió ni produjo efectos jurídicos.

Así lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ al decir:

“Esta Corporación ha precisado en reiterados pronunciamientos que la nulidad de un acto administrativo declarada por la vía jurisdiccional implica el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico...”.

Con fundamento en las anteriores acotaciones, y aunque el acto administrativo demandado ya no se encuentre vigente, o incluso, a que con posterioridad a su proferimiento, algunos de sus artículos hubieran sido revocado a través de un nuevo acto, el Despacho adelantará respecto del mismo el correspondiente análisis de legalidad, desde el momento de su expedición y hasta cuando fueron revocados sus acápites y/o hasta cuando operó la pérdida de fuerza ejecutoria, respectivamente.

6. FONDO DEL ASUNTO

Corresponde al Despacho establecer si la presunción de legalidad que cobija al Acuerdo No. 006 de 2020, *“Mediante el cual, se conceden unas autorizaciones a la alcaldesa del municipio de Icononzo y se dictan otras disposiciones”*, fue desvirtuada,

⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil, 5 de junio de 2014, CP. Germán Alberto Bula Escobar.

para lo cual, lo primero que ha de precisarse es que no corresponde en este procedimiento un análisis total, que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad - formales y materiales- del Acuerdo sometido a estudio, toda vez que el análisis del Despacho se circunscribirá a los reproches - *cargos de nulidad*- que formuló el extremo demandante en su escrito demandatorio.

Formula un **primer cargo de nulidad** la parte actora, consistente en que la presentación y radicación del proyecto de Acuerdo 007 de 2020 que finalmente fue aprobado, promulgado y sancionado como el Acuerdo municipal 006 de 2020, fue contraria a la normativa que regula dichos aspectos, concretamente, al artículo 110 del Acuerdo Municipal No. 015 de 2012, toda vez que dicho proyecto no se presentó en original, copia y medio magnético ante la Secretaría del Concejo; hubo total ausencia de exposición de motivos y anexos técnicos, presupuestales y jurídicos que soportaran la expedición de dicho acto, además de que el mismo, según se indicó por la parte accionante, no respetó el principio de unidad de materia, en tanto mezcló asuntos contractuales con temas presupuestales.

Al respecto, sea lo primero indicar que, los presuntos vicios que relata la parte demandante en relación con la presentación del proyecto de Acuerdo, se enmarcan, dentro de la causal de nulidad de expedición irregular, la cual, según la jurisprudencia del H. Consejo de Estado se configura cuando *“la administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad, así como cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para la formación del acto o la manera como éste debe presentarse”*.¹⁰

Sin embargo, ha de indicarse que no toda irregularidad en las formalidades que deben atenderse para la expedición de los actos administrativos, genera la nulidad de los mismos, pues solamente llevan a su invalidez, aquellos vicios sustanciales y/o trascendentales, que afectan el sentido de la decisión. Así lo ha indicado el máximo órgano de esta Jurisdicción:

“...en efecto, cuando el acto es expedido con vicios en su trámite, debe verificarse si estos tienen la vocación de incidir en el sentido de la decisión, de tal manera que si la irregularidad en el proceso logra afectarlo -por ser sustancial o trascendente- el acto administrativo es anulable. En el caso contrario, es decir, cuando el defecto es intrascendente, pues no se altera la decisión ni la voluntad de quien lo expide, no hay lugar a decretar su anulación.

*Así las cosas, el vicio en la formación del acto debe ser de tal magnitud que afecte su esencia misma, pues no todas las irregularidades tienen la potencialidad de desvirtuar la presunción de legalidad; en otras palabras, la anomalía que se presente debe ser sustancial, trascendental y con incidencia directa en la formación del acto administrativo.”*¹¹

Siendo así las cosas, desde ya deberá advertir el Despacho que en lo que respecta a tales vicios de carácter formal, este cargo no está llamado a prosperar, no solo porque las presuntas irregularidades en que se incurrió durante la formación del acto demandado, no fueron acreditadas por la parte demandante como le correspondía, contrariando el principio de la carga de la prueba según el cual, para lograr un

¹⁰ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2004-02127 (44571), jul. 11/2019. M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹¹ Ibidem

pronunciamiento favorable sobre sus pedimentos, le correspondía demostrar en forma plena y completa los supuestos fácticos que les servían de soporte aquellos lo cual, no ocurrió, sino también, porque el cumplimiento de los requisitos formales echados de menos para presentar el mentado proyecto de Acuerdo, al amparo del artículo 110 del Acuerdo 015 de 2012, no ostentan la magnitud necesaria para invalidar la voluntad de la administración en este asunto.

Ahora bien, dentro de este mismo cargo se incluyó como vicio del acto acusado, el hecho de que el mismo transgredió el **principio de unidad de materia**, en tanto incluyó dentro de un mismo texto, temas contractuales y presupuestales. Al respecto, oportuno resulta efectuar las siguientes acotaciones:

En su acepción más general, el principio de unidad de materia significa que todas las disposiciones que integran un proyecto de acto jurídico general, impersonal y abstracto, llámese Ley, Ordenanza Departamental o Acuerdo Municipal o Distrital, emanado de una corporación colegiada de elección popular respectivamente, deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual, a su vez, se deduce del título del mismo.

Frente a dicho principio, el H. Consejo de Estado ha indicado¹²:

“...En este sentido, vemos cómo, en relación con la Ley por ejemplo, el artículo 158 de la Constitución Política establece que: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no avengan con ese precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión...”.

Esta disposición constitucional transcrita encuentra desarrollo en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República) que a la letra reza: “Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”

A su vez, el artículo 193 del mismo estatuto legal, en consonancia con el artículo 169 Constitucional, dispone que el título de las Leyes debe corresponder con su contenido.

El Principio de Unidad de Materia no es ajeno a los actos generales, impersonales y abstractos expedidos por las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, es decir, las Ordenanzas y los Acuerdos.

En efecto, el artículo 72 de la Ley 136 de 1994 establece que: “Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación” (Se destaca por la Sala). Este mismo tenor se establece en el artículo 107 del Decreto 1333 de 1986, por medio del cual se expide el Código de Régimen Municipal.

La Jurisprudencia Constitucional ha identificado tres (3) propósitos esenciales a los que atiende el Principio de Unidad de Materia: (i) procurar que la aprobación de las leyes sea el

¹² Sentencia del 18 de julio de 2013. CP. María Elizabeth García González. Rad. 70001-23-31-000-2005-00832-01

resultado de un debate democrático; (ii) asegurar la transparencia en el proceso de formación de las leyes; y, (iii) evitar la dispersión normativa.

En relación con estos objetivos, la Corte Constitucional ha señalado que: “... el Principio de Unidad de Materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea el resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria” 1. Se obvian así, conforme lo ha señalado la Corte, “... las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas”.

Adicionalmente, el Principio de Unidad de Materia contribuye a consolidar el Principio de Seguridad Jurídica porque, de un lado, asegura la coherencia interna de las Leyes las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática y, por otro lado, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos...”. (Negritas fuera de texto).

Ahora bien, la H. Corte Constitucional ha señalado que el examen de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) de una norma desde la perspectiva de la Unidad de Materia, debe realizarse con una cierta flexibilidad, que permita armonizar dicho principio con el principio democrático, toda vez que, la aplicación de un criterio riguroso en el control constitucional de las leyes en ese sentido, restringiría la posibilidad de desplazamiento del legislador por los diferentes temas sometidos a su regulación.

Por tal razón, dicha Corporación ha precisado que: *“solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de las cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”.*¹³

Efectuadas las anteriores acotaciones y en relación con el caso en concreto, habrá de indicarse que el acto demandado, esto es, el Acuerdo No. 006 de 2020, *“Mediante el cual, se conceden unas autorizaciones a la alcaldesa del municipio de Icononzo y se dictan otras disposiciones”*, contiene 6 artículos, a saber: El artículo primero, mediante el cual, se autorizaba a la alcaldesa para asociarse y suscribir convenios

¹³ C-025 de 1993.

con otros Municipios a efectos de implementar políticas de desarrollo regional, así como también, para celebrar “todo tipo de convenios interadministrativos y de cooperación internacional, necesarios para la ejecución del plan de desarrollo 2020-2023”; el artículo segundo, en virtud del cual se autorizaba a la mandataria local por el término de 4 meses para efectuar modificaciones al presupuesto; el artículo tercero, mediante el cual se autorizaba pro tempore a la misma mandataria para abrir nuevos rubros, realizar traslados, adiciones, reducciones e incorporaciones al presupuesto y los artículos restantes, alusivos a la vigencia y control de legalidad del mismo Acuerdo.

Del contenido del mismo se desprende con claridad suficiente que tal y como lo sostuvo el extremo actor, se incorporan dos temas dentro de su articulado, el presupuestal y el contractual, lo que si bien en principio, podría hacer pensar que se contraría la unidad de materia, lo cierto es que al amparo de la jurisprudencia antes reseñada, habrá de concluir esta instancia judicial que, la aplicación de dicho precepto no excluye la posibilidad de que en un proyecto de acto jurídico se incluyan diversos contenidos temáticos, siempre y cuando entre ellos sea posible establecer alguna relación de conexidad objetiva entre sus contenidos y que pretendan todos las mismas finalidades, siendo este el caso del acto administrativo acusado.

Y ello es así, porque aunque si bien es cierto como ya se indicó, a través del mismo se establecen regulaciones frente a dos materias diferentes, entre las mismas sin dubitación alguna existe una relación de conexidad, orientada a una misma finalidad cual es, la ejecución efectiva del plan de desarrollo 2020-2023, la cual incluso, fue consignada en el acto demandado, razón por la cual, en lo que se refiere a la solicitud de nulidad del mismo, cimentada sobre la supuesta transgresión al principio de unidad de materia, la misma también será denegada.

Ahora bien, no habiendo prosperado el cargo de nulidad atinente al desconocimiento del principio de unidad de materia, deberá señalarse entonces desde ya, la no prosperidad también, del cargo atinente a la nulidad del acto demandado, por haberse sometido el mismo ante la Comisión que no era la competente para su estudio, toda vez que este cargo se soportaba sobre dicho presupuesto que quedó desvirtuado antes.

De otra parte, formula un **segundo cargo de nulidad** el extremo demandante, bajo el argumento de que la facultad dada con el Acuerdo demandado a la alcaldesa de Icononzo, es ilegal y violatoria de la Constitución, toda vez que los convenios con los Municipios que se requieran para implementar políticas de Desarrollo Regional y convenios Interadministrativos, de cooperación internacional o alianzas estratégicas y cofinanciar proyectos con personas, organizaciones, asociaciones, etc., no están contemplados e incluidos dentro de esta reglamentación municipal, lo cual vicia el acto administrativo en comento.

Al respecto, ha de señalarse inicialmente que el alcalde como representante legal y ordenador del gasto en el Municipio, tiene la facultad para la celebración de contratos.

Ciertamente, de conformidad con los artículos 315 de la Constitución Política, 11-32 de la Ley 80 de 1993, e incluso, con la Ley 136 de 1994, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal. En este sentido, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas.

Es así, que conforme lo ha señalado la jurisprudencia nacional, la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto, las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo.

En concepto emitido por la Sala de Servicio y Consulta Civil¹⁴ se dijo al respecto:

“Solo excepcionalmente el alcalde necesitará autorización del concejo municipal para contratar.

Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos:

a. En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:

PARÁGRAFO 4º. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

- 1. Contratación de empréstitos.*
- 2. Contratos que comprometan vigencias futuras.*
- 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
- 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
- 5. Concesiones.*
- 6. Las demás que determine la ley.*

b. En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, que establecen:

¹⁴ 11 de marzo de 2015. CP. William Zambrano Cetina.

“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.

ARTÍCULO 32º.- Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(...) 3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.”

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización. Se ha indicado, por tanto, que la atribución del concejo municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar, de manera que “los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.

Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio.

Al respecto esta Sala indicó: “En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados (i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y (iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.”.

Ahora bien, revisada la autorización otorgada a la alcaldesa del Municipio de Icononzo en el artículo primero del Acuerdo objeto de demanda, para celebrar diversa clase de negocios jurídicos en pro de la ejecución del plan de desarrollo local, la cual, por demás, fuera objeto de revocatoria a través del Acuerdo No. 008 de 2020, lo primero que debe mencionar el Despacho, es que la misma no solo carece de asidero legal sino también de justificación lógica.

Y ello es así, no solo porque ninguno de los actos allí contenidos se encuentra incluido dentro del listado contemplado por el parágrafo del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, sino también, porque revisado el Acuerdo No. 004 de 2011 a través del cual, el Concejo Municipal de Icononzo reglamenta la autorización del alcalde para contratar, se evidencia que dichos negocios jurídicos tampoco se encuentran allí previstos, de forma tal que dicha autorización no era necesaria de modo alguno para la celebración de dichas actuaciones y por tanto, su concesión resultó inane, razón

por la cual, a juicio de este Despacho, no resulta procedente su declaratoria de nulidad, pues no tenía incidencia en el mundo jurídico.

Finalmente, formula la parte demandante un **tercer cargo de nulidad**, soportado sobre el argumento de que la autorización presupuestal concedida en los artículos 2º y 3º del Acuerdo municipal acusado, contraría el ordenamiento jurídico, pues a su juicio, no era viable que a la alcaldesa se le hubiere dado la facultad de modificar el presupuesto y de abrir nuevos rubros, realizar, traslados adiciones, reducciones e incorporaciones al presupuesto, sin precisar los códigos presupuestales, los rubros, las cuantías de la adiciones, gastos o créditos autorizados, y en general todos los movimientos presupuestales dados.

Frente a la modificación del presupuesto, sea lo primero indicar lo que en la Sentencia C-357 de 1994 con ponencia del magistrado Doctor Jorge Arango Mejía, se sostuvo, lo cual por demás, goza de plena vigencia en la actualidad:

"Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y, hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios."

Los principios presupuestales reseñados en la sentencia en cita rigen no sólo en el nivel nacional sino que también son aplicables a los niveles territoriales; en consecuencia, si en el entorno nacional debe existir coherencia y concordancia entre planeación y presupuesto, no cabe duda que autorizar al ejecutivo para que disponga en materia presupuestal adiciones, ajustes, traslados, modificación de rubros en una gama de opciones que, prácticamente, implica todo el presupuesto municipal, vulnera las normas constitucionales que, como se precisó, regulan el manejo presupuestal.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional precisó en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar modificaciones que se trata de una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo:

*"Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. **Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del***

erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto...". (Negritillas fuera de texto).

Por otra parte, el Decreto 111 de 1996 ordena a las entidades territoriales expedir su normatividad presupuestal siguiendo “las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial”. Adicionalmente, tanto las leyes especiales sobre organización de los municipios como la Constitución Política fijan en cabeza de la corporación administrativa las competencias en materia presupuestal.

Siendo así las cosas, no queda duda alguna que, aunque fuera en uso de facultades pro tempore, el Concejo no puede facultar al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto municipal en lo que tiene que ver con adiciones, toda vez que el ordenamiento constitucional y legal proscribe dichas adiciones a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio), lo que permite concluir que el Concejo Municipal no puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que salvo el artículo primero del Acuerdo acusado, los demás se relacionaban con las autorizaciones otorgadas a la alcaldesa municipal en materia presupuestal, el Despacho, habrá de declarar la nulidad del mismo, puesto que como quedó evidenciado, la facultad otorgada a la alcaldesa por el Concejo Municipal de Icononzo a través de la norma censurada, para modificar el presupuesto, no cumplía con los postulados constitucionales y legales respectivos, ya que, no era viable que dicha Corporación se desprendiera de sus atribuciones en materia presupuestal para radicarla en cabeza del ejecutivo.

En virtud de lo señalado, se accederá a las pretensiones de la demanda, como quiera que está demostrada la contraposición de la norma enjuiciada respecto de los mandatos constitucionales y legales señalados por la parte demandante como quedó anotado párrafos atrás, siendo claro que el acto administrativo demandado se encuentra viciado de nulidad por infracción de las normas en que debería fundarse, por lo que dicha nulidad se declarará desde el momento de expedición del Acuerdo 006 de 2020 y hasta la expedición del Acuerdo 008 del mismo año, como quiera que a partir de ésta última fecha, el acto enjuiciado tuvo pérdida de fuerza ejecutoria por pérdida de su vigencia.

7. COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en

costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

En el presente caso y como quiera que nos encontramos ante el medio de control de nulidad, y que su carácter es público, y como consecuencia se actúa en interés general, en aras de proteger el orden constitucional y legal, no se impondrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de los artículos 2° y 3° del Acuerdo 006 de 2020, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE ICONONZO desde el momento de su expedición y hasta la promulgación del Acuerdo No. 008 del mismo año, como quiera que a partir de ésta última fecha, el acto enjuiciado, perdió fuerza ejecutoria por pérdida de su vigencia, por las razones expuestas en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas.

TERCERO: Ejecutoriada ésta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI, así como la comunicación a la entidad demandada para su ejecución y cumplimiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA