Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE IBAGUE – DISTRITO JUDICIAL DEL TOLIMA

Ibagué, Dieciséis (16) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Clase de Proceso:	**Simple Nulidad**
Demandante:	**ROCIO DEL PILAR GUALTEROS GARCÍA**
Demandados:	**MUNICIPIO DE ROVIRA – CONCEJO MUNICIPAL DE ROVIRA**
Radicación:	**No. 73001-33-33-007-2019-00387-00**
Asunto:	**NULIDAD ACUERDO QUE AUTORIZA EMPRÉSTITO**

Como toda la actuación de la referencia se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual, la **Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué / Distrito Judicial del Tolima**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente…

S E N T E N C I A

I.- COMPETENCIA

Tal y como se expuso en el auto admisorio de la demanda, este Despacho es competente para conocer y decidir el presente asunto, conforme a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 155 y en el numeral 1º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

II.- A N T E C E D E N T E S

DE LA DEMANDA:

La señora ROCIO DEL PILAR GUALTEROS GARCIA ha promovido demanda de Nulidad en contra del MUNICIPIO DE ROVIRA – CONCEJO MUNICIPAL DE ROVIRA con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes:

2.1. PRETENSIONES:

2.1.1. Que se declare la nulidad del Acuerdo 007 de 25 de junio de 2019, emanado del Concejo Municipal de Rovira.

2.2. Como **HECHOS** para fundamentar sus pretensiones, expuso los siguientes:

2.2.1 El Alcalde de Rovira presentó el proyecto de Acuerdo No. 05 de 2019, y el Concejo Municipal tramitó y expidió el Acuerdo 07 de 2019, vulnerando los artículo 345 de la Constitución, el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, los artículos 279 y 284 del Decreto 1333 de 1986 y el

artículo 27 de la Ley 152 de 1994, pues infringe el principio de unidad de materia, por autorizar un empréstito y las modificaciones presupuestales sin la existencia de Concepto favorable del Consejo Municipal de Política Fiscal del Municipio y el concepto de la Oficina de Planeación Municipal sobre la Conveniencia Técnica. (Hechos 1, 2, 3 y 4)

2.2.2 En los estudios y análisis no se incluyó una camabaja, y el Concejo Municipal omitiendo que la documentación se basaba en adquirir un bulldozer y aun cuando no se presentaron soportes que corrigieran o adicionaran el estudio financiero, aprobó el proyecto adicionando la compra de una camabaja con una inversión de $900.000.000. (Hechos 5 y 6)

2.2.3 Se evidencia el incumplimiento en la tramitación de empréstitos, pues se evidencia que se realiza la modificación al proyecto de acuerdo sin soporte alguno, y se agrega la compra de una camabaja sin que haya sido objeto de aprobación por el CONFIS, ni la oficina de planeación, ni la de proyección y análisis del Municipio, ni las cotizaciones, ni en el análisis económico y financiero, pues la viabilidad técnica y financiera era para la adquisición de un Bulldozer, por lo que no se cumplieron los requisitos de ley, pues se adiciona por una simple sugerencia en los debates sin que se ajustara la documentación que soportara la legalidad de la modificación del proyecto y la tramitación del empréstito. (Hechos 7 y 8)

2.2.4 En cuanto al principio de unidad de materia, en la parte considerativa no enuncian ni fundamentan la autorización de actuaciones distintas a la tramitación del empréstito, sin embargo, en su parte resolutiva Art. 4 se faculta al alcalde para hacer modificaciones al presupuesto con ocasión de las líneas de inversión del acuerdo aprobado, actuación que desborda lo presentado por el Municipio de Rovira, vulnerando el principio de legalidad (Hecho 9)

2.3. Como **FUNDAMENTOS DE DERECHO** plasmó los siguientes:

- Artículo 158 de la Constitución Política
- Artículo 72 de la Ley 136 de 1994
- Artículo 279 Ley 1333 de 1986

2.4. Como **CONCEPTO DE VIOLACIÓN,** expuso:

Dentro de su concepto de violación, la parte actora indica en relación al principio de unidad de materia con respecto al Acuerdo No. 07 de 2019, que tanto el enunciado, como los fundamentos expresos en la parte considerativa, no enuncian, ni fundamentan autorización de actuaciones distintas a la tramitación del empréstito, sin embargo, en su parte resolutiva Art. 4 faculta al alcalde para hacer modificaciones al presupuesto con ocasión de las líneas de inversión del acuerdo aprobado, actuación que desborda de los fundamentos presentados por el Municipio de Rovira, vulnerando el principio de legalidad, pues esta facultad corresponde a un tema de índole presupuestal, función que es propia del Concejo Municipal en cumplimiento al mandato constitucional, al delegar funciones en el ejecutivo, pese a que son propias de dicha corporación.

Así mismo que, en un presupuesto que fue requerido por un monto específico, para adquirir una maquinaria específica, no puede por simple sugerencia, sin soporte financiero alguno, ni técnico, incluirse una maquinaria adicional y aprobarse sin ninguno de estos documentos, los cuales son requisitos previos para la validez del mismo. El endeudamiento de una entidad territorial debe ser cuidadosamente preparado y evaluado, en desarrollo de los lineamientos del plan de desarrollo; motivo por el cual debe garantizarse la debida coherencia y armonía entre la presentación del proyecto y el Acuerdo Municipal, la cual no se evidenció en la tramitación del acto administrativo.

III.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 30 de septiembre de 2019[1], inadmitida el 11 de octubre de 2019[2] y finalmente admitida el día 8 de noviembre de 2019[3]; surtida la notificación al demandado, se advierte que se pronunció dentro del término del traslado.

3.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1.1. MUNICIPIO DE ROVIRA – CONCEJO MUNICIPAL[4]

El apoderado de la entidad manifiesta que se opone a las pretensiones por ser improcedentes en las circunstancias de hecho y de derecho, ya que la alcaldía municipal realizó los trámites correspondientes ante el Concejo Municipal, el cual concedió las respectivas facultades para poder cumplir con la adquisición de los bienes, y se suscribió la documentación para el desembolso de los recursos conforme a la autorización del Concejo Municipal.

De igual forma, el acuerdo a la fecha no tiene aplicabilidad alguna, teniendo en cuenta que las facultades otorgadas y los recursos fueron reintegrados al Banco Agrario, por lo que dicha autorización no tuvo efecto alguno.

Indica que se ha constituido el decaimiento del acto administrativo como una extinción del mismo, pues el acto que cobró firmeza deja de ser obligatorio al perder vigencia y no produce efectos jurídicos. El Acuerdo ya desapareció del marco jurídico porque se trataba de facultades que se dieron hasta el 31 de diciembre de 2019, por lo que se produjo su extinción y pérdida de fuerza ejecutoria.

3.2. SENTENCIA ANTICIPADA:

Mediante auto del 18 de marzo de 2022[5], se dio aplicación a lo preceptuado en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, al advertirse que, era viable proferir sentencia anticipada, toda vez que el presente asunto es de puro derecho y no existían pruebas por practicar; en este sentido, se incorporaron al expediente las pruebas documentales allegadas por la parte demandante y la entidad demandada y, una vez en firme se ordenó que por secretaría se corriera traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar los alegatos de conclusión, llamado que fue atendido por la entidad demandada, como se advierte en la correspondiente constancia secretarial[6].

3.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

3.3.1 PARTE DEMANDANTE

Guardo silencio según la constancia secretarial[7] del 20 de abril de 2022.

3.3.2 PARTE DEMANDADA – MUNICIPIO DE ROVIRA – CONCEJO MUNICIPAL[8]

Manifiesta el apoderado que la Alcaldía municipal realizó los trámites ante el Concejo Municipal, el cual concedió las facultades para la adquisición de unos bienes; el término de las facultades era solo hasta el 31 de diciembre de 2019, se realizaron los trámites ante el Banco Agrario, pero ante el incumplimiento del contrato por parte del contratista, se declaró el siniestro.

---

[1] Folio 2 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital
[2] Folio 62 a 64 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital
[3] Folio 68 a 69 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital
[4] Archivo "005ContestacionDemandaMunicipioRovira" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital
[5] Archivo "014AutoFijaLitigioCorreTrasladoPruebasTrasladoAlegar" de la carpeta 001CuadernoPrincipal del expediente digital
[6] Archivo "019VencimientoTrasladoAlegacionesPasaDespachoSentencia" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital
[7] Archivo "019VencimientoTrasladoAlegacionesPasaDespachoSentencia" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital
[8] Archivo "015EscritoAlegacionesMunicipioRovira" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital

Indica además que el Acuerdo ya no tiene aplicabilidad teniendo en cuenta que, si bien los recursos fueron utilizados, estos fueron reintegrados al Banco Agrario, por lo que dicha autorización no tuvo efecto práctico alguno; sin embargo, resalta que el acto sí tenía unidad de materia, debido a que el autorizar un empréstito necesariamente lleva a realizar modificaciones para el ajuste del presupuesto de la respectiva vigencia y son temas que se relacionan con la razón de ser el Acuerdo.

En ese orden de ideas, surtido el trámite procesal, el Despacho procede a elaborar las siguientes…

IV.- C O N S I D E R A C I O N E S

4.1 PROBLEMA JURÍDICO

Recuerda el Despacho que el problema jurídico objeto de estudio se centra en ***determinar si el acto administrativo contenido en el Acuerdo No. 007 del 25 de junio de 2019 se encuentra viciado de nulidad, al haber desbordado las facultades otorgadas al alcalde municipal de Rovira (Tolima) para la tramitación de un empréstito.***

4.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO

- Constitución Política
- Decreto 1333 de 1986
- Ley 136 de 1994
- Decreto 2861 de 1993
- Ley 1551 de 2012
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 27 de septiembre de 2012. Rad: 25000-23-27-000-2008-00199-01(18373). C.P: Martha Teresa Briceño de Valencia.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 18 de julio de 2013. Rad: 70001-23-31-000-2005-00832-01. C.P: María Elizabeth García González

4.2.1 FACULTAD PARA CELEBRAR CONTRATOS POR LOS ALCALDES. AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL

En relación con la autorización a los alcaldes para celebrar ciertos contratos, la cual debe provenir de los respectivos concejos, la Constitución Política en su artículo 313, establece lo siguiente:

> *"Artículo 313. Corresponde a los concejos:*
>
> *1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
> *2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
> *3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
> *(…)"*

A su vez, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 dispone: |

> *"A demás 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. (...)"*

Posteriormente, la Ley 1551 de 2012, modificó el artículo 32 al adicionar el siguiente parágrafo:

> *"PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3° 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."*

4.2.2 DEL EMPRÉSTITO

El empréstito, es un contrato propio de la actividad contractual del Estado, y se encuentra definido en el artículo 7 del Decreto 2861 de 1993, así:

> *"…Artículo 7° Contratos de empréstito. Son contratos de empréstito los que tienen por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago.*
>
> *Los empréstitos se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o concurso de méritos. Su celebración se sujetará a lo dispuesto en los artículos siguientes.*
>
> *Parágrafo. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los sobregiros están autorizados por vía general y no requerirán los conceptos allí mencionados. …"*

El empréstito es entendido entonces como el contrato mediante el cual los entes estatales adquieren en calidad de deudor créditos con entidades financieras y, cuando se contrate, se requiere autorización del gobierno como lo señalan los Decretos 1222 y 1333 de 1986.

A nivel municipal, los artículos 276 a 287 del Decreto 1333 de 1986, regulan lo referente al contrato de empréstito que celebren estas entidades municipales, así:

> "*ARTICULO 276. Los contratos de empréstito que celebren los Municipios y sus entidades descentralizadas, se someten a los requisitos y formalidades que señale la ley, y los que sólo se refieran a créditos internos que se celebren con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no requerirán para su validez la autorización previa o la aprobación posterior de ninguna autoridad intendencial, comisarial, departamental o nacional"*.

A su turno, en el artículo 279 se establecen los soportes que debe contener el contrato en comento, a saber:

> *"Las operaciones de crédito a que se refiere el artículo anterior deben estar acompañadas de los siguientes documentos:*
> *1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.*
> *2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.*
> *3. Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquélla no existiera sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.*
> *4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.*
> *5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas."*

Como se aprecia, a nivel municipal, quien debe celebrar el contrato de empréstito es directamente el alcalde como representante legal del ente territorial, siendo un requisito de validez del contrato la autorización previa del Concejo Municipal, con el fin de que los recursos que pretende adquirir el municipio cuenten con el visto bueno de la corporación pública, que es la que en definitiva aprueba los presupuestos de rentas y gastos.

De igual forma, la ley 136 de 1994, describe claramente la iniciativa en cuanto a la presentación de los proyectos de acuerdo, así:

> *"ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.*
> *PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o.,3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde"*.

En el presente caso, el proyecto de acuerdo versaba sobre el previsto en el numeral 3 del artículo 313 "*Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo"*, puesto que se le otorgaba la facultad pro tempore para celebrar el empréstito y la compra de la maquinaria amarilla.

4.2.3 DE LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES

En relación con este tipo de modificaciones presupuestales, la aprobación debe provenir de los respectivos concejos, ya que la Constitución Política en su artículo 313, establece lo siguiente:

> *"Artículo 313. Corresponde a los concejos:*
>
> *(…)*
> *5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
> *(…)"*

Circunstancia que es ratificada en el artículo 345 ibidem, que señala:

> *"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".*

La Corte Constitucional en sentencia C – 772 de 1998, se refirió a la competencia para efectuar traslados presupuestales y declaró exequible el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto, bajo el siguiente argumento:

> *"Ahora bien, qué pasa si no se trata de créditos adicionales sino de traslados presupuestales internos que no afectan el monto global del presupuesto aprobado por el Congreso?*
>
> *En virtud de los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, "...se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), ...en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas), o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones".*
>
> *Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, "...cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o inversión", y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria*

de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las "autoridades administrativas" modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.

En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.

Por lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del parágrafo primero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual lo declarará inexequible.

Octava. El parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es exequible, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

(…)

Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Es más, ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

"Artículo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

"Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación".

4.2.4 DEL PRINICIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

El Consejo de Estado[9], sobre este principio y su procedencia, estableció:

"Sea lo primero señalar que el Principio de Unidad de Materia, en su acepción más general, significa que todas las disposiciones que integran un proyecto de acto jurídico general, impersonal y abstracto (por ejemplo: la Ley, la Ordenanza Departamental o el Acuerdo Municipal o Distrital) emanado de una corporación colegiada de elección popular (Congreso, Asambleas y Concejos), deben guardar

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 18 de julio de 2013. Rad: 70001-23-31-000-2005-00832-01. C.P: María Elizabeth García González

correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual, a su vez, se deduce del título del mismo. 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".
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 resultado de un debate democrático; (ii) asegurar la transparencia en el proceso de formación de las leyes; y, (iii) evitar la dispersión normativa".

4.2.5 DEL DECAIMIENTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Respecto del decaimiento de los actos administrativos, y la procedencia de decretar la nulidad en estos eventos, el Consejo de Estado[10] señaló:

"El decaimiento de los actos administrativos es una figura en virtud de la cual se predica que estos, a pesar de no haber sido anulados por sentencia judicial, pierden su fuerza ejecutoria. Esa pérdida de fuerza ejecutoria es consecuencia de la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho.

Sobre el tema, dijo la Corte Constitucional:
"De esta manera, cuando se declara la inexequibilidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexequibilidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo".

Ahora bien, respecto del problema jurídico planteado en el presente asunto, se ha dicho por esta Corporación que el fenómeno del decaimiento del acto administrativo no es obstáculo para que se haga el juicio de legalidad propio de las acciones de nulidad, sobre el mismo acto respecto del cual se produjo dicho decaimiento.

Dijo el Consejo de Estado:
"En los términos del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:
1º. Por suspensión provisional.
2º. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 27 de septiembre de 2012. Rad: 25000-23-27-000-2008-00199-01(18373). C.P: Martha Teresa Briceño de Valencia

3º. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4º. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5º. Cuando pierdan su vigencia.
Sobre este tema ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corporación en cuanto ha señalado que la pérdida de fuerza de ejecutoria de un acto administrativo cuando han desaparecido sus fundamentos de hecho o de derecho, es decir, cuando ha ocurrido el decaimiento del acto, no impide revisar la legalidad del mismo, en atención a que una cuestión es la validez de una norma jurídica y otra es su vigencia por lo tanto y atendiendo a los efectos que pudo producir mientras su vigencia se hace necesario mirar su validez".

En consecuencia, es necesario precisar que no es que el decaimiento del acto administrativo dé lugar a la nulidad del mismo, como lo dijo el Tribunal, sino que aparte del decaimiento, pueden existir razones para su anulación. ***El decaimiento obedece a hechos ocurridos con posterioridad a la expedición del acto, al paso que la nulidad implica un juicio de legalidad del acto respecto de las circunstancias fácticas y jurídicas existentes al momento de su expedición****".* (negrilla fuera de texto)

4.3. <u>HECHOS PROBADOS RELEVANTES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO</u>

4.3.1. En el Acuerdo No. 07 de 2019[11], se facultó al alcalde Municipal de Rovira hasta el 31 de diciembre de 2019, para que gestionara, contratara y suscribiera empréstito hasta por $900.000.000; recursos que debían ser para financiar proyectos y programas, siendo la compra de maquinaria pesada (Bulldozer) y compra de la Camabaja para el mantenimiento de las vías del Municipio; así mismo, se le facultó para incorporar al presupuesto los recursos del empréstito y hacer los movimientos que permitieran el cumplimiento de las líneas de inversión del acuerdo.

4.3.2. El Proyecto de Acuerdo No. 05 de junio de 2019[12], tenía como finalidad otorgar facultades para suscribir un empréstito hasta por $900.000.000; recursos que debían ser destinados para financiar proyectos y programas, siendo la compra de maquinaria pesada (Bulldozer) para el mantenimiento de las vías del Municipio; así mismo, se facultó para incorporar al presupuesto los recursos del empréstito y hacer los movimientos que permitieran el cumplimiento de las líneas de inversión del acuerdo.

4.3.3. En la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 05 de junio de 2019[13], se plasmó como finalidad darle cumplimiento al proyecto de adquisición de máquinas y equipos, para lo cual el alcalde solicitó se le facultara suscribir el empréstito para financiar proyectos del sector transporte, siendo la compra de maquinaria pesada (bulldozer) para el mantenimiento de vías por $900.000.000.

4.3.4. La certificación expedida por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas[14], señala que el objeto de la inversión pública es la compra de maquinaria pesada (Bulldozer) para el mantenimiento de las vías del Municipio.

4.3.5. Según el Acta 07 del 21 de junio de 2019[15], la comisión segunda permanente de presupuesto se reunió para dar el primer debate al proyecto de acuerdo, en donde se observa que, en su momento, la ponente realizó la adición de una camabaja, lo cual se puso a consideración y votación de los demás concejales de la comisión, así: la ponente señaló: "*si estuve comentando con el alcalde, porque no podía inventarme eso que iba a incluir lo de la camabaja, yo hable con el (sic) y me dijo que la incluyera que el presupuesto si alcanzaba para la compra de la camabaja"*; respecto de lo cual el concejal John Orjuela

---

[11] Folios 3 a 8 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital
[12] Folios 12 a 17 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital
[13] Folios 18 a 22 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital
[14] Folios 30 a 31 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital
[15] Folios 51 a 54 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital

Salcedo intervino y manifestó: *"ahora el tema de la camabaja que tan legal es entrarlo sin una cotización, pienso que, no sé, la verdad a mí me causa no dudas sino más bien riesgos que nosotros podemos cometer, ya adicionar otro vehículo de esta manera, no sé hasta donde sea viable o la ley nos permita entrarlo, cuando debiera haber cotizaciones, especificaciones técnicas, que (sic) camabaja vamos a comprar y estas especificaciones debieran estar basadas sobre estudios técnicos (…)"*; por último, el secretario indicó que después de ser debatido y puesto en consideración, el proyecto de acuerdo fue sometido a votación y quedó aprobado en primer debate.

4.3.6. Según el Acta No. 54 de 25 de junio de 2019[16], el Concejo Municipal realizó el debate del Proyecto de Acuerdo No. 05 de 2019, en donde intervino el alcalde municipal y posteriormente la concejal ponente señalando "*entonces doy mi voto, doy mi ponencia favorable en segundo debate, agregándole la compra de camabaja en todas partes donde diga: compra de buldozer, que quede compra de camabaja, doy mi ponencia favorable señor presidente"*; a continuación, intervino el concejal Edilberto Guzmán Villanueva quien manifestó "*es la mejor alegría que le podemos dar a los campesinos, es autorizar la compra del buldócer"*; a su turno, el concejal Jhon Orjuela Salcedo indicó *"no es que este (sic) en contra de un buldócer (sic), no es que este (sic) en contra que Rovira adquiera un buldócer (sic), pero si me hubiera gustado que este proyecto hubiera estado como dice la ley, bien sustentado, pero carece de sustento"* y en una nueva intervención manifestó "*tampoco se puede desconocer que al momento de colocar una maquina como especifica en este momento el proyecto, especialmente un buldócer, se debe contar con todos los permisos y en este caso especial, permisos ambientales"*. Finalmente, se indicó que el proyecto quedaba aprobado en segundo debate por 9 de los concejales.

4.4 <u>ANALISIS SUSTANTIVO</u>

La demanda versa sobre la nulidad del Acuerdo Municipal por medio del cual se autoriza al alcalde Municipal de Rovira para gestionar y tramitar un empréstito para la compre de un Bulldozer y una camabaja para el proyecto de mantenimiento de las vías del Municipio, por ser contrario al principio de unidad de materia, por cuanto en su parte resolutiva Art. 4, se faculta al alcalde para hacer modificaciones al presupuesto con ocasión de las líneas de inversión del acuerdo aprobado, y por cuanto el proyecto de acuerdo tenía como finalidad adquirir una maquinaria específica, y no se podía por simple sugerencia, sin soporte financiero alguno, ni técnico, incluirse una maquinaria adicional y aprobarse sin ninguno de estos documentos, los cuales son requisitos previos para la validez del mismo.

Así entonces, sobre los cargos de unidad de materia y en cuanto a la validez de la modificación o adición al proyecto de acuerdo, se pronunciará el Despacho, así:

De la Unidad de materia

La parte actora señala que en el artículo cuarto *"AJUSTES PRESUPUESTALES. Se autoriza al alcalde Municipal de Rovira (Tolima), para incorporar al presupuesto municipal los recursos empréstitos en cuantía de esta autorización y hacer los movimientos presupuestales necesarios que el permitan el cumplimiento de las líneas de inversión del presente acuerdo",* articulado que rompe con la unidad de materia relacionada con la autorización y facultades para tramitar el empréstito para la compra de maquinaria.

Conforme a la normatividad previamente anotada, es claro que toda modificación que deba efectuarse al presupuesto, debe ser adoptada mediante acuerdo Municipal, pues es una potestad exclusiva que se otorga a los Concejos Municipales por parte de la Constitución Política en su artículo 345 y en el numeral 5 del artículo 313, de tal forma que la facultad otorgada al alcalde municipal para hacer los movimientos o traslados presupuestales necesarios, no cumple con los postulados constitucionales, pues no es viable

[16] Folios 41 a 50 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital

que el Concejo Municipal se desprenda de esas atribuciones en materia presupuestal y las radique en cabeza del ejecutivo.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 313 constitucional, corresponde al Concejo Municipal expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos y, por lo tanto, si el alcalde del Municipio considera necesaria una modificación (adición) del presupuesto, debe presentar ante la respectiva corporación, un proyecto de acuerdo que modifique el presupuesto aprobado inicialmente.

En este orden de ideas, el artículo 4 del mencionado Acuerdo no cumple las prescripciones constitucionales, pues tal atribución debería haber sido tramitada por parte del alcalde Municipal con el fin de que las modificaciones o traslados presupuestales fueren aprobados por parte del Concejo Municipal, por lo que se concluye que dicho artículo rompe con la unidad de materia, ya que el acuerdo tenía como objeto conceder unas facultades para contratar un empréstito.

De la modificación del proyecto de acuerdo municipal

Advierte el despacho que, la parte actora fundamenta la nulidad del acuerdo, en atención a que el proyecto presentado fue exclusivamente para la compra de un Bulldozer y el Concejo municipal lo adicionó y modificó para autorizar la compra de una camabaja, sin que existieran los soportes para el efecto, tales como, los documentos de análisis y certificaciones que le dan validez y viabilidad técnica y económica al empréstito.

En ese sentido y conforme a la normatividad transcrita previamente, al ser un proyecto de acuerdo que trataba lo relacionado con unas facultades pro tempore como lo señala el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución, que en concordancia con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, solo puede ser de iniciativa exclusiva del alcalde municipal, es evidente que constitucional y legalmente existe una restricción en la iniciativa del concejo para promover el mismo, pues esta facultad está reservada al alcalde como autoridad local encargada de las finanzas municipales, por lo que no pueden surgir de otro tipo de organismos o de iniciativa popular, ya que estos acuerdos tienen que ver con la función de ordenación del gasto que se encuentra en cabeza del ejecutivo.

En el presente caso, se observa que la iniciativa presentada por parte del alcalde municipal fue para la celebración o contratación de un empréstito que permitiera los recursos para la compra de un bulldozer, de tal suerte que la modificación o adición a dicho acuerdo recaía de forma exclusiva en este, teniendo en cuenta la naturaleza del proyecto de acuerdo; así mismo, del estudio de las pruebas aportadas se tiene que en el primer debate fue la concejal ponente quien realizó la adición o modificación de la iniciativa presentada por el alcalde, con lo cual se apropia de una función que no le corresponde al ente legislativo sino que recae de forma exclusiva en el representante de la administración municipal. Así entonces, como se itera que la constitución y la ley restringen dicha función al Concejo Municipal, en el presente caso se advierte que la modificación realizada contraría lo dispuesto en la Constitución y en la Ley 136 de 1994, en la medida que el proyecto de acuerdo para la autorización de la contratación de empréstitos recae en forma exclusiva en el alcalde municipal y, en este caso, es el concejo municipal quien modifica esta iniciativa sin tener facultad legal para ello.

Respecto del decaimiento del acto administrativo alegado por la entidad demandada, se tiene que, tal y como lo señala la jurisprudencia, ello no es obstáculo para que se haga el juicio de legalidad, en la medida que, pueden existir razones para su anulación, puesto que el estudio de nulidad se centra en la legalidad del acto al momento de sus expedición y, por el contrario, el decaimiento es un juicio que se da con posterioridad a la expedición del mismo. En el presente caso, si bien existe un decaimiento del acto administrativo puesto que existía un límite temporal para ejercer las facultades, el juicio de nulidad o legalidad del acto tiene como origen la falta de unidad de materia y la usurpación del legislativo en una iniciativa que únicamente puede encabezar el ejecutivo, por lo que advierte el despacho que además de que en el acto acusado se configuró el decaimiento del acto y perdió fuerza ejecutoria, con el estudio efectuado se evidencia que al momento de su expedición existieron ciertas irregularidades que implican la nulidad o ilegalidad del acto.

En este orden de ideas, al encontrarse acreditadas las causales de nulidad invocadas por la demandante en contra del acto administrativo acusado, se de deberá tener como desvirtuada la presunción de legalidad del Acuerdo 07 de 2019 proferido por el Concejo Municipal de Rovira.

DE LA CONDENA EN COSTAS.

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del C.P.A. y de lo C.A, en el presente proceso no hay lugar a la imposición de costas, dado que las pretensiones se refirieron a la nulidad simple del Acuerdo 07 de 2019 y, por tanto, a la custodia de la legalidad que constituye un interés público.

V.- DECISIÓN

Como natural corolario de lo expuesto, la Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Acuerdo 07 de 2019 proferido por el Concejo Municipal de Rovira, por lo señalado en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: CUMPLASE lo dispuesto en esta providencia, en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A. y de lo C.A. En firme la presente sentencia, por Secretaría efectúese la devolución de los dineros consignados por la actora por gastos de proceso, si los hubiere, lo cual deberá realizarse por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, acorde con lo establecido en la Circular DEAJC19-43 del 11 de junio de 2019, y los lineamientos establecidos para tal fin.

CUARTO: En firme la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente previa cancelación de su radicación

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

INÉS ADRIANA SÁNCHEZ LEAL
JUEZ