

Honorables

MAGISTRADOS TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO - REPARTO

E. S. D.

PROCESO: REVISIÓN DE VALIDEZ ACTOS ADMINISTRATIVOS
ACCIONANTE: DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO
ACTO REVISADO: ACUERDO No. 021 DE 23 DE DICIEMBRE DEL 2022 DE MONTENEGRO, QUINDÍO
ASUNTO: ACCIÓN DE REVISIÓN

CLAUDIA MILENA MARÍN MONTOYA, identificada civil y profesionalmente como queda al firmar, Directora Administrativa de Asuntos Jurídicos, Conceptos y Revisiones de la Secretaría Jurídica y de Contratación del Departamento del Quindío, obrando en nombre y representación de esta entidad territorial, según poder especial conferido por el Secretario Privado, con delegación de funciones del Señor Gobernador del Departamento del Quindío, doctor **JORGE HERNÁN ZAPATA BOTERO** según Resolución No. 1048 de 17 de febrero del 2023; en ejercicio de las facultades constitucionales y legales concedidas a los gobernadores por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política y la Ley 2200 del 2022, de manera respetuosa y dentro del término legal, por medio del presente escrito remito para **REVISIÓN DE VALIDEZ** el siguiente:

I. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE REVISIÓN

Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre del 2022, "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE MONTENEGRO - QUINDÍO PARA LA ASUNCIÓN DE VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES EN ORDEN DE ATENDER LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO*", expedido por el Concejo Municipal de Montenegro, Quindío.

II. HECHOS

PRIMERO: El Concejo Municipal de Montenegro, en ejercicio de sus funciones, expidió el Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre del 2022, previamente identificado.

SEGUNDO: Copia simple del mencionado acto administrativo fue recibido a través de la oficina de gestión documental departamental, para su correspondiente revisión, el día 03 de febrero del 2023, junto con anexos.

TERCERO: Mediante el acto administrativo previamente identificado, la дума municipal autorizó al alcalde para comprometer vigencias futuras excepcionales, con el propósito de atender la prestación del servicio de alumbrado público hasta el año 2032, en consideración a la vigencia del Contrato de Concesión No. 158 de 2001. Así mismo, se facultó al alcalde para que realice los traslados presupuestales tendientes a llevar a cabo las actividades propias de la autorización inicialmente referida.

CUARTO: Realizado el correspondiente análisis de constitucionalidad y legalidad del acto administrativo, se evidencia la falta de correspondencia entre las normas que rigen la materia y el objeto de regulación por parte de la entidad territorial, como pasará a exponerse en el acápite de normas vulneradas y concepto de la violación.

III. PRETENSIÓN

Respetuosamente se solicita al Honorable Tribunal Administrativo del Quindío **REVISAR** la validez del acto administrativo expedido por el Honorable Concejo Municipal de Montenegro, identificado en el primer acápite de este escrito. Para los efectos de esta revisión, se debe tener en cuenta la actuación administrativa realizada por el Departamento del Quindío, la cual se aporta como anexo; sin perjuicio de lo anterior, a través de este escrito se plantean los reproches encontrados por esta unidad administrativa.

IV. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

A continuación se expone cuáles son las normas que se consideran violadas y acto seguido se explica el concepto de la violación en que incurre la duma municipal en este caso.

I. *En relación con la autorización para el compromiso de vigencias futuras extraordinarias*

Numeral tercero y quinto del artículo 313 de la Constitución Política, que señalan como funciones de los Concejos Municipales:

"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".

Artículo 352 ídem, que señala:

"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".

Numeral segundo, párrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que precisa como atribución de los Concejos Municipales:

"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:

2. Contratos que comprometan vigencias futuras [...]"

Artículo 12 de la Ley 819 de 2003, que dispone:

"En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1° de esta ley.

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.

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

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público". (se destaca)

Artículo 3° del Decreto 4836 de 2011, modificatorio del artículo 1 del Decreto 1957 de 2001, "por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia", el cual establece:

"Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o

celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras”.

Concepto de la violación:

De la revisión de los anexos aportados no se logra establecer el cumplimiento de los requisitos señalados por la ley, especialmente en cuanto tiene que ver con: 1) La consulta de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo; 2) La apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; 3) La consagración en el Plan de Desarrollo correspondiente; 4) El análisis sobre la capacidad máxima de endeudamiento; 5) La declaratoria expresa como proyecto de importancia estratégica para el municipio.

Así las cosas, por tratarse de requisitos normativamente impuestos a través de la Ley 819 de 2003, que no fueron aportados por parte de la entidad territorial, resulta necesario solicitar la intervención del H. Tribunal Administrativo del Quindío, a efectos de corroborar la legalidad de la actuación objeto de revisión.

II. En relación con la autorización para realizar traslados presupuestales

Además de lo anterior, la дума municipal, al momento de expedir el acto administrativo objeto de revisión, puntualmente en el artículo tercero, **no tuvo en cuenta la prohibición que existe en el ordenamiento jurídico respecto de la autorización pro tempore que trata sobre asuntos presupuestales**, de acuerdo con el precedente que sobre el particular ha establecido el H. Tribunal Administrativo del Quindío, así como la siguiente normatividad:

Artículo 313 ídem, numeral quinto, que le atribuye al Concejo Municipal la función de:

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

El artículo 345 ídem, respecto del presupuesto determina:

“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” (destaco).*

Artículos 352 y 353 ídem, que establecen:

“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" (se destaca)

Artículo 32 numerales 3 y 9 de la Ley 136 de 1994, el cual fue modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, el cual enseña que además de las funciones que se le señalan en la constitución y la ley, son atribuciones de los concejos municipales 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". (destaco)

Decreto 1333 de 1986, "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal", que establece en su artículo 92 como funciones de los concejos municipales, entre otras las siguientes:

"1a. Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito;

2a. Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales;

(...)" (destaco)

Artículo 11 y 12 del Decreto 111 de 1996, "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" que regula:

"El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89, artículo 70. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1o.).

Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis"

La Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998 precisó:

"El presupuesto en el Estado Social de Derecho es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación popular.

La modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al legislador ordinario en tiempos de paz y al extraordinario cuando se declaren estados de excepción:

Uno de esos principios es el de legalidad, el cual se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. "Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.

El presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo (...)" (se destaca)

Manifiesta la Corte Constitucional, a través de esta misma sentencia, que:

"El presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (C.P. arts. 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. ...esto explica la 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." (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)¹

"Del contenido de los siguientes artículos de la Constitución Política:

Artículo 150 numeral 11: Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

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;

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

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.

Concluye la Corte Constitucional que **ningún poder público, distinto al Congreso, estaría legítimamente habilitado para introducir modificaciones al presupuesto general de la Nación**² (se destaca)

Concepto de la violación

Considera esta unidad administrativa, que la facultad para modificar el presupuesto en el municipio corresponde de forma exclusiva al Concejo Municipal; fue este el objetivo del Constituyente, a través de lo regulado en la Constitución Política, previamente citado, establecer esta facultad en defensa del interés general, la democracia y el control sobre los recursos públicos. De esta prohibición da cuenta la remisión expresa que hace la normatividad en cita a las entidades territoriales.

Es decir que por *analogia legis*, en remisión expresa por parte del legislador ordinario, queda claro que la facultad *pro tempore* que otorga la duma municipal al alcalde en materia presupuestal está vetada, por principio.

En este orden de ideas, para el caso concreto, ni la Constitución ni el estatuto orgánico de presupuesto consagran la posibilidad de que el alcalde municipal modifique directa y unilateralmente el presupuesto municipal, razón por la cual se advierte una disparidad entre la regulación que ha expedido la entidad territorial y las normas que regulan la materia a,

¹ Sentencia C-722 de 1998

² Sentencia C-772 de 1998

nivel nacional, todo lo cual, además, ya ha sido decantado en copiosa jurisprudencia por parte de este H. Tribunal.

V. PRUEBAS

Solicito al Honorable Tribunal decretar y practicar los siguientes medios de prueba:

1. DOCUMENTALES.

1.1. DOCUMENTOS QUE SE APORTAN:

1.1.1. Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre del 2022, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE MONTENEGRO - QUINDÍO PARA LA ASUNCIÓN DE VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES EN ORDEN DE ATENDER LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO", expedido por el Concejo Municipal de Montenegro, junto con anexos.

1.1.2. Constancia de envío de este escrito al Concejo Municipal, al Alcalde y al Personero del Municipio de Montenegro, Quindío.

VI. ANEXOS

1. Los documentos relacionados con el acápite de pruebas.
2. Poder debidamente autenticado, que me faculta para actuar en este proceso.
3. Copia simple de la credencial de elección del Señor Gobernador del Departamento del Quindío, Doctor **ROBERTO JAIRO JARAMILLO CARDENAS**, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de fecha 02 de Noviembre de 2019.
4. Copia simple del acta de posesión de fecha Diciembre 27 de 2019 del señor Gobernador del Departamento del Quindío, Doctor **ROBERTO JAIRO JARAMILLO CARDENAS**, ante el Juez Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Armenia Quindío.
5. Copia simple del Decreto 00007 del 02 de enero de 2023, "POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UN NOMBRAMIENTO DE UN EMPLEO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN", a la doctora **CLAUDIA MILENA MARÍN MONTOYA**, identificada con cédula de ciudadanía número 41.940.488 expedida en el municipio de Armenia, Quindío, en el cargo de Directora Administrativa de Asuntos Jurídicos, Conceptos y Revisiones de la Secretaría Jurídica y de Contratación del Departamento del Quindío.
6. Copia simple del acta de posesión número 002 del 02 de enero de 2023, de **CLAUDIA MILENA MARÍN MONTOYA**, como Directora Administrativa de Asuntos Jurídicos, Conceptos y Revisiones de la Secretaría Jurídica y de Contratación del Departamento del Quindío.
7. Copia simple del acta de posesión No. 409 de 29 de diciembre del 2020, de **JORGE HERNÁN ZAPATA BOTERO**, como Director de Oficina Privada del Departamento del Quindío.

8. Copia simple de la Resolución Departamental No. 1048 de 17 de febrero del 2023, por medio de la cual se hace una delegación de funciones.
9. Copia simple del Auto de Observación No. 080 de 21 de febrero del 2023, mediante el cual se realizó la revisión de constitucionalidad y legalidad del Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre del 2022.
10. Copia simple de la Resolución No. 02466 del 22 de abril de 2020, por medio de la cual se efectúa una asignación de funciones al Director de Asuntos Jurídicos, Conceptos y Revisiones de la Secretaría Jurídica y de Contratación del Departamento del Quindío.

VII. NOTIFICACIONES

El Señor Gobernador del Departamento del Quindío, como representante legal del mismo, recibirá notificaciones en su Despacho, ubicado en la Calle 20 No. 13 – 22, Piso 19 del Centro Administrativo Departamental, Armenia Quindío, teléfono: 7 41 77 00 - extensión: 228.

La suscrita apoderada del Departamento las recibirá en la Secretaría Jurídica y de Contratación del Departamento del Quindío, ubicado en la Calle 20 No. 13 – 22, Piso 01 del Centro Administrativo Departamental, Armenia Quindío, teléfono: 741 7700, extensión: 376.
Correo electrónico: asuntosjuridicos@gobernacionquindio.gov.co

El Presidente del Concejo Municipal de Montenegro, Quindío, las recibirá en:
Carrera 6a Calle 17, Esquina - Segundo Piso, Montenegro.
Teléfono Conmutador: 3216162914
Teléfono móvil: 3216162914
Correo de notificaciones judiciales: concejo@montenegro-quindio.gov.co

El Alcalde del Municipio de Montenegro, Quindío, las recibirá en la Carrera 6 Calle 17 Esquina CAM. Montenegro, Quindío. Teléfono: 3215129478.
Correo electrónico: notificacionesjudiciales@montenegro-quindio.gov.co

De los Honorables Magistrados, respetuosamente,


CLAUDIA MILENA MARÍN MONTOYA
C.C. 41.940.488 de Armenia
T.P. 258.535 del C. S de la J