



Armenia Quindío, Marzo de 2023

Doctor
LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN
Magistrado Ponente
Tribunal Administrativo del Quindío.
Ciudad.

REFERENCIA	REVISIÓN DE VALIDEZ DE DECRETO
Proceso No.	63001-2333-000-2023-00015-00
Demandante:	DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO
Demandado:	MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDÍO
ACUERDO:	<i>Acuerdo Nro. 021 expedido el 23 de diciembre de 2022 por el Concejo Municipal de Montenegro Q.</i>

Respetado Señor Magistrado:

Dentro de la oportunidad legal, el suscrito Procurador (13) Judicial (II) Administrativo, actuando en calidad de Agente del Ministerio Público presento concepto en el proceso de la referencia en los siguientes términos:

ANTECEDENTES:

1- HECHOS:

- 1.1 **PRIMERO:** El Concejo Municipal de Montenegro, en ejercicio de sus funciones, expidió el Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre del 2022.
- 1.2 **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.
- 1.3 **TERCERO:** Mediante el acto administrativo identificado, la duma 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.



1.4 **CUARTO:** Realizando 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.

2. PRETENSIONES:

El petitorio se compone de una única pretensión:

Que el Tribunal Administrativo del Quindío lleve a cabo la revisión de legalidad del Acuerdo No 021 del 23 de diciembre de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Montenegro Quindío: *“Por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Montenegro – Quindío para la asunción de vigencias futuras excepcionales en orden a atender la prestación del alumbrado público”*

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

No se logra establecer los requisitos señalados por la ley, especialmente en cuanto tiene que ver con:

- a).- La consulta de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- b).- La apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que están autorizadas.
- c).- La consagración en el Plan de Desarrollo correspondiente.
- d).- El análisis sobre la capacidad máxima de endeudamiento.
- e).- La declaratoria expresa como proyecto de importancia estratégica para el municipio.

4. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO:

4.1 PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO:

¿En el caso sub examine el Acuerdo objeto del presente caso carece de validez, porque el Honorable Concejo no puede conceder facultades pro tempore para asuntos presupuestales?

Para dilucidar este interrogante es menester desarrollar los siguientes temas: (i) Marco normativo para la revisión de validez de Decretos Municipales. (ii) Competencia en materia presupuestal (iii) Facultades pro tempore (iv) Caso concreto.

4.2 MARCO NORMATIVO PARA LA REVISIÓN DE VALIDEZ DE ACUERDOS:



Es preciso señalar que la competencia en única instancia en relación con esta clase de procesos radica en los Tribunales Administrativos, por disposición expresa del artículo 151 del CPACA, numeral 2º (modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021), el cual consagró que de la revisión de las observaciones que formula el Gobernador acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales conoce el Tribunal Administrativo en única instancia. El procedimiento que se debe seguir es el consagrado en los artículos 119 a 121 de la Ley 1333 de 1986.

TRÁMITE: La Ley 1333 de 1986 lo consagra de la siguiente manera:

- Artículo 119.- Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.
- Artículo 120.- El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcaldes, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.
- Artículo 121 Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:
 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.
 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días.
 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.

La decisión que se emita al interior de este procedimiento rige hacia el futuro, tal como se colige de lo dispuesto en el último inciso del artículo 175 del C.C.A. y segundo inciso del artículo 189 del C.P.A.C.A., los cuales se aplican “mutatis mutandi” en este trámite, a



pesar de ser una disposición propia de las acciones de nulidad clásicas, porque ambos procedimientos obedecen a una misma institución: invalidez de los actos administrativos.

Así mismo, la cosa juzgada relativa y la cosa juzgada absoluta también operan en lo atinente a la revisión de validez de los acuerdos municipales, provocada por los gobernadores, conforme lo establece el numeral 3º del artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986. Veamos lo que expone el Consejo de Estado sobre el particular:

Así pues, comoquiera que el control de constitucionalidad y legalidad sobre acuerdos municipales a instancia de los gobernadores, y la acción de nulidad simple contra actos administrativos generales, de los que hacen parte los acuerdos municipales, propenden por el mantenimiento del orden jurídico superior, concluye la Sala que la sentencia que define el control, anterior en el tiempo al ejercicio de la acción jurisdiccional, puede surtir los efectos de cosa juzgada que establece el numeral 3º del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, respecto de las causas petendi idénticas que se demanden en simple nulidad.

La identidad de causa así planteada presupone que tanto el control como la acción recaigan sobre el mismo acuerdo municipal o parte de él, y que los cargos de ilegalidad que fundamentan la solicitud del gobernador y la demanda del actor popular, coincidan en su esencia.

Más allá de ello, no existen requisitos adicionales a verificar para que opere la figura in examine, toda vez que el principio de analogía visto de cara a la naturaleza y el objeto del control de validez, permite sostener que en este la cosa juzgada opera en la forma prevista por el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo para la acción de nulidad simple, sin más condiciones a verificar.¹

4.3 COMPETENCIA EN MATERIA PRESUPUESTAL:

Sobre la competencia en materia presupuestal y las facultades pro tempore para desplazarla, la Procuraduría General de la Nación en reciente decisión, explicó sobre el particular:

Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos municipales a los alcaldes corresponden a funciones de aquellos que se pueden trasladar a los ejecutivos locales por un tiempo determinado y por una materia específica.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 10 de marzo de 2011. Radicación 08001-23-31-000-2003-01824-01. Consejera Ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Extracto jurisprudencial publicado en la revista de jurisprudencia y doctrina de Legis de mayo de 2011, páginas 786 a 788.



En el presente caso es evidente que el artículo 313-3 constitucional establece que los concejos pueden autorizar a los alcaldes para ejercer pro tempore precisas funciones que le correspondan a aquellos y mediante la presentación del proyecto de acuerdo presentado por el alcalde de Yopal que más adelante se convirtió en el Acuerdo 14 de 2015, no objetado por el investigado, el Concejo Municipal de Yopal, otorgó facultades de manera imprecisa e ilimitada, vulnerando una función que está exclusivamente a cargo del Concejo Municipal.

(...) no puede desconocerse que el alcalde al presentar el proyecto de Acuerdo para la modificación del presupuesto de rentas e ingresos para la vigencia fiscal de 2015, requería “precisar el código y el rubro presupuestal objeto de modificación, las cantidades a modificar, las adiciones, los créditos y contra créditos a realizar o modificar en cada sección”, teniendo en cuenta que las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto a los principios contenidos en el artículo 353 Superior y el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), y no objetó la decisión final de la Corporación, extralimitando su función ya que como lo indicó la autoridad disciplinaria la facultad de expedición del presupuesto anual de rentas y gastos esta atribuida exclusivamente al Concejo Municipal.

El principio de legalidad del gasto implica que toda partida que se pretende incluir en la respectiva Ley de apropiaciones debe corresponder a una de las denominadas fuentes de gasto que enuncia el artículo 346 de la Constitución Política.²

Como corolario de todo lo expuesto y extrapolándolo al caso que nos ocupa, no es dable otorgar facultades pro tempore a favor de los Alcaldes para modificar presupuesto de manera genérica e imprecisa, por parte de los Concejos Municipales, pues dicha competencia es exclusiva de la Corporación Pública. En efecto, mediante el acto administrativo acusado, 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, sin embargo, en este último caso no precisa el código y el rubro presupuestal objeto de modificación,

² Sala Disciplinaria, Bogotá D.C., quince (15) de enero de dos mil diecinueve (2019). Radicación No. 161-7384 (IUS 2016-144158). Disciplinado: Jorge García Lizarazo. Cargo y Entidad: Alcalde Municipal, Yopal (Casanare). Magistrado Ponente: Dr. Jaime Mejía Ossman.



las cantidades a modificar, las adiciones, los créditos y contra créditos a realizar o modificar en cada sección.

4.4 FACULTADES PRO TEMPORE:

El numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política, establece la figura de las facultades pro tempore que pueden ser otorgadas por el Concejo Municipal al Alcalde, así:

Artículo 313. Corresponde a los concejos (...) 3. Autorizar al alcalde para (...) ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Así las cosas, dicha norma establece las condiciones de la autorización constitucional al Concejo para realizar esta modalidad de delegación administrativa. En este artículo no hay condicionamiento alguno en materia de restricciones, como si sucede a nivel de facultades otorgadas a través de la figura de la delegación legislativa³.

Por otro lado, la expresión pro tempore significa por un tiempo determinado⁴, por ende, es menester que el Acuerdo Municipal que otorgue facultades bajo esta figura, lo haga mediante una limitación en el tiempo, por mandato constitucional y competencia en el tiempo, como se vio en el numeral anterior, sin que necesariamente la limitación sea de 6 meses, como se contempla constitucionalmente para la delegación legislativa, tal como se explicó en el párrafo anterior.

Por otro lado, a la limitación en el tiempo hay que agregar precisión en las funciones otorgadas, lo cual en materia presupuestal se traduce en precisar el código y el rubro presupuestal objeto de modificación, las cantidades a modificar, las adiciones, los créditos y contra créditos a realizar o modificar en cada sección.

4.4 CASO CONCRETO:

Como corolario de todo lo expuesto, es menester acotar, conforme al tema que hoy nos ocupa, que las facultades pro tempore en materia presupuestal, deben otorgarse de manera específica y no genérica, por lo cual, el Acuerdo acusado contraviene principios constitucionales y legales en esta temática, dado que el Alcalde incurriría en una extralimitación de funciones al modificar el presupuesto

³ El artículo 150.10 de la Constitución Política, establece que en materia de delegación legislativa el término máximo es de seis meses y a través de ella no se pueden aprobar Códigos, impuestos, leyes generales, marco o cuadro, leyes orgánicas o estatutarias.

⁴ HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso. Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia. Bogotá, Legis, 1999, págs. 220-222.



sin límite de ningún tipo, pues el gasto público sólo debe ser regulado por el Concejo Municipal.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Con base en los argumentos tanto fácticos como jurídicos antes esbozados, este Ministerio Público solicita que se declare la ilegalidad del Acuerdo acusado, por vulneración del principio de legalidad en materia presupuestal, en ejercicio de la cosa juzgada relativa.

Por lo anterior y con el acostumbrado respeto, este agente del Ministerio Público, solicita al Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, que al momento de emitir la providencia respectiva se declare la ilegalidad del Acuerdo acusado por violación al principio de legalidad presupuestal, tal como se explicó a lo largo del presente concepto.

Es concepto,

Del Señor Magistrado, atentamente,



IVAN MAURICIO FERNANDEZ ARBELAEZ
Procurador 13 Judicial (II) para Asuntos Administrativos

Firmado digitalmente por: IVAN MAURICIO FERNANDEZ ARBELAEZ

Organización: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

Fecha firma: 13/03/2023 9:52:33

AC: Autoridad Subordinada 01 GSE

PROC 13 JUD II CONCILIA ADTIVA ARMENIA