

PERSONERIA MUNICIPAL - Autonomía presupuestal / DECRETO 111 DE 1996 - Artículo 108 / ORDENADOR DEL GASTO - Le corresponde la distribución de los gastos de funcionamiento / CONCEJO MUNICIPAL - Autorización a la mesa o junta directiva para efectuar la distribución de los gastos de funcionamiento

Se trata del artículo 63 del Acuerdo 034 del 30 de noviembre de 2006, “Por el cual se acuerda el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas – Risaralda para la vigencia fiscal comprendida entre 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007”, dictado por el Concejo Municipal de Dosquebradas, en los apartes que a continuación se subrayan: “Autorízase a la Junta Directiva del Honorable Concejo Municipal, para que mediante Resolución y con la asistencia de la Secretaría Administrativa y Financiera del Municipio, efectúe la distribución de los gastos de funcionamiento del Concejo Municipal, la Contraloría y la Personería. En todo caso dicha distribución deberá realizarse antes de que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto municipal de la vigencia 2007. La distribución de los gastos de la Contraloría y Personería Municipal deberá realizarse mediante Resolución por los ordenadores de gasto antes que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto Municipal. Copia de dicha Resolución deberá ser remitida en forma inmediata a la Secretaría Administrativa y Financiera para su incorporación al Decreto de liquidación.” (...) El actor insiste en que la inclusión de las expresiones la Personería y la Personería Municipal en ambos párrafos del citado artículo es violatorio de los artículos 113, 117, 119, 268, 277 y 313, numeral 8, de la Constitución Política y 168 del Decreto 111 de 1996, debido a que según esas normas las personerías municipales y distritales gozan de autonomía presupuestal. De las referidas disposiciones, sólo el artículo 108 del Decreto 111 de 1996 es susceptible de consideración por su pertinencia o relación directa con la cuestión planteada por el actor, esto es, la posible vulneración de la autonomía presupuestal de las personerías (...) En consecuencia, el examen del recurso se limitará al cargo de violación del artículo 108 del Decreto 111 de 1996, correspondiente al artículo 30 de Ley 225 de 1995, que a la letra dice: “ARTICULO 108. Las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto.” Al confrontar su texto con la disposición acusada, la Sala no observa que ésta se oponga, exceda o contraríe lo que en él se prevé, puesto que nada dispone que afecte negativamente la autonomía presupuestal consagrada en dicho precepto legal, según las precisiones que sobre el alcance de aquella y de la autonomía presupuestal se hacen a continuación. Vistos en conjunto los dos párrafos objeto de impugnación, la Sala encuentra que no hacen más que autorizar a los ordenadores del gasto del Concejo, de la Contraloría y de la Personería municipales, para que mediante Resolución y con la asistencia de la Secretaría Administrativa y Financiera del Municipio, efectúen la distribución de los gastos de funcionamiento. En efecto, la autorización concedida a la mesa o Junta Directiva del Concejo Municipal en el primer párrafo ha de entenderse sólo en lo que concierne a la distribución de los gastos de dicha corporación, pese a que allí se mencionan también la Contraloría y la Personería, puesto que en el segundo párrafo se hace la aclaración o precisión que en lo atinente a éstas la autorización está dada a sus ordenadores del gasto, al decir al inicio que “La distribución de los gastos de la Contraloría y Personería Municipal deberá realizarse mediante Resolución por los ordenadores de gasto antes que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto Municipal.” Esos ordenadores del gasto a que se refiere ese aparte no pueden ser otros que los de cada una de esas entidades de control. Por lo tanto, si en gracia de discusión, la aludida distribución de los gastos de dichas entidades, se considerara que hace parte de la autonomía

presupuestal que invoca el actor, no habría lugar, entonces, a reprocharle al artículo 63 del Acuerdo 034 de 2006 del Concejo de Dosquebradas, toda vez que justamente no hizo más que dejar en manos de las mismas entidades hacer tal distribución, luego al incluir a la Personería del Municipio en los dos párrafos, estaría siendo congruente o armónico con el artículo 108 del Decreto 111 de 1006, por consiguiente no se da la violación que predica el apelante (...)

FUENTE FORMAL: DECRETO 111 DE 1996 – ARTICULO 108 / LEY 225 DE 1995 – ARTICULO 30

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 034 DE 2006 (30 DE NOVIEMBRE) CONCEJO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS (RISARALDA) – ARTICULO 63 (NO ANULADO)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00294-01

Actor: GERARDO BERNAL MONTENEGRO

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE DESQUEBRADAS

Referencia: APELACION SENTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la sentencia del 30 de octubre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la cual declaró no probada la excepción de improcedencia de la acción formulada por la entidad demandada y negó las pretensiones de la demanda.

I. LA DEMANDA

El ciudadano Gerardo Bernal Montenegro, en ejercicio de la acción pública de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A., solicitó al Tribunal que accediera a las siguientes:

1. Pretensiones

Declarar la nulidad parcial del artículo 63 del Acuerdo 034 del 30 de noviembre de 2006, dictado por el Concejo Municipal de Dosquebradas, en los apartes que a continuación se subrayan:

*“Autorízase a la Junta Directiva del Honorable Concejo Municipal, para que mediante Resolución y con la asistencia de la Secretaría Administrativa y Financiera del Municipio, efectúe la distribución de los gastos de funcionamiento del Concejo Municipal, la Contraloría y **la Personería**. En todo caso dicha distribución deberá realizarse antes de que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto municipal de la vigencia 2007.*

*La distribución de los gastos de la Contraloría **y Personería Municipal** deberá realizarse mediante Resolución por los ordenadores de gasto antes que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto Municipal. Copia de dicha Resolución deberá ser remitida en forma inmediata a la Secretaría Administrativa y Financiera para su incorporación al Decreto de liquidación.”*

Como consecuencia de ello, ordenar a la entidad demandada que se abstenga de distribuir los gastos de funcionamiento de la Personería Municipal mediante resolución y en el evento en que se hubiere expedido se deje sin efectos por decaimiento del acto administrativo.

2.- Hechos

Como fundamento de la presente acción, el demandante expuso los siguientes hechos:

El concejo municipal de Dosquebradas expidió el Acuerdo N° 034 de 30 de noviembre de 2006 *“por el cual se acuerda el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Dosquebradas para la vigencia fiscal del año 2007.”*

Como consecuencia de la expedición de dicho acuerdo, la Junta Directiva del concejo municipal de Dosquebradas emitió o emitirá una resolución para distribuir los gastos de la personería municipal de Dosquebradas para la vigencia fiscal del 2007.

El artículo demandado vulnera el derecho a la igualdad, como quiera que desconoció la autonomía presupuestal y administrativa de que gozan las personerías municipales y distritales consagrada en la Ley 136 de 1994, al discriminarse por parte del Concejo Municipal los gastos que deberían realizarse para la vigencia fiscal del año 2007.

Las contralorías son órganos de control de las entidades territoriales, no pertenecen a la administración municipal, contrario a lo que pensó el concejo municipal de Dosquebradas, pues son entidades que por mandato constitucional gozan de autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de sus funciones, entendiéndose por ello que tienen la capacidad de comprometer su presupuesto y ordenar el gasto que soporte tales compromisos.

El artículo 108 del Decreto 111 de 1996 dispone que las contralorías y personerías distritales y municipales gozan de autonomía presupuestal señalada en la ley orgánica de presupuesto.

La administración municipal se equivocó al interpretar el artículo 77 de la Ley 136 de 1994, el cual establece que el salario de los personeros deben pagarse con cargo del presupuesto del municipio, pero no entendió que el presupuesto del municipio está conformado por el presupuesto del nivel central y el de sus secciones presupuestales, precisamente en busca del respeto e independencia funcional y orgánica y entendiendo que éstas no son personas jurídicas que tengan ingresos propios, por lo cual el municipio es quien debe proporcionarles sus rentas para que con cargo a ellas efectúen los pagos de sus empleados, directivos y funcionamiento propio.

3.- Normas violadas y concepto de violación

A juicio del demandante, el artículo acusado vulneró el preámbulo y los artículos 113, 117, 119, 268 y 313 a 318 de la Constitución Política, el artículo 108 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 168 de la Ley 136 de 1994.

Seguidamente citó en extenso consideraciones de la sentencia C-365 de 2001 de la Corte Constitucional sobre la tesis de que la facultad de ordenación del gasto de los alcaldes no se extiende a las contralorías y personerías municipales.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- La apoderada de la Alcaldía de Dosquebradas contestó la demanda en los siguientes términos:

Se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso como excepción de fondo la inexistencia de las razones por las cuales el acto administrativo viola las normas, dado que dentro del acápite de la demanda denominada "CONCEPTO DE VIOLACIÓN" no explica las razones por las que estima que se infringieron las disposiciones legales y en ese orden de ideas, el juez está exonerado de realizar el análisis de legalidad.

De las pruebas que obran en el expediente se concluye que los actos administrativos acusados no desconocieron ninguna norma constitucional ni legal.

Adicionalmente, es evidente que la demanda del proceso de la referencia incumple el requisito establecido en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., en la medida que no expuso los fundamentos de derecho, es decir, omitió indicar las normas que en concreto desconoció el concejo municipal de Dosquebradas al expedir los actos demandados, toda vez que no señaló los artículos ni el alcance de la infracción.

De otra parte, invocó como excepción de mérito la legalidad del acto administrativo demandado, pues dentro de las facultades otorgadas al Procurador General de la Nación por el artículo 277 de la Constitución Política, no se encuentra la de presentar anualmente el presupuesto de gastos.

La Ley 136 de 1994 tampoco faculta a las personerías municipales para presentar anualmente dicho presupuesto.

De acuerdo con el artículo 108 del Decreto 111 de 1996 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ordenación del gasto es la facultad que tienen los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva ley de presupuesto, generando un ámbito de decisión propia en la contratación y disposición de los recursos adjudicados.

Teniendo en cuenta el numeral 5º del artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, la autonomía presupuestal de la Personería Municipal de Dosquebradas no se quebrantó mediante la expedición del artículo 63 del Acuerdo 034 de 2006, toda vez que no limitó las capacidades de contratación del gasto del Procurador, sino que sólo se dispuso que fuera la Junta Directiva del Concejo Municipal quien efectuará la discriminación de las partidas presupuestales de dicho órgano, función que es del Concejo Municipal por ser la autoridad que le compete expedir el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio.

Adicionalmente, el proyecto de presupuesto presentado por el concejo municipal de Dosquebradas contempla una partida para la Personería Municipal por “\$ 379.848.000.00”, suma que coincide con la presentada por ésta, la cual es quien ordena el gasto suyo, por lo cual no se vulneró el artículo 168 de la Ley 136 de 1994.

Estima que la acción es improcedente, dado que la Contraloría municipal de Dosquebradas demandó la nulidad del artículo 63 del Acuerdo municipal 034 de 1996 por considerar que se desconocía la autonomía presupuestal y en la actualidad el proceso con radicado N° 2007-085 se encuentra al Despacho para fallo. En ese orden, bajo la figura de coadyuvancia, el actor debió solicitar su vinculación, en vez de incoar esta demanda de nulidad.

De conformidad con el numeral 5º del artículo 58 de la Ley 446 de 1998, no pueden coexistir dos demandas que pretendan la nulidad de una misma norma.

III. SENTENCIA EN PRIMERA INSTANCIA

En sentencia del 30 de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo de Risaralda resolvió:

“1. Declárase no probada la excepción de improcedencia de la acción formulada por la entidad demandada, por las razones expuestas en el presente proveído.

2. Niéganse las súplicas de la demanda, por las consideraciones consignadas en la parte motiva....”

Precedieron a esas decisiones, las consideraciones que seguidamente extractan.

La posibilidad de los ciudadanos de intervenir en procesos de simple nulidad como coadyuvantes no enerva el derecho de ejercitar otras acciones en relación con la legalidad de los mismos actos administrativos, sin perjuicio de la cosa juzgada. Motivo por el cual la excepción de improcedencia de la acción presentada por la entidad demandada no prospera.

Aclara que en la demanda el actor solicitó que se ordenara al ente demandado no expedir la resolución que dictaría la Junta Directiva y en el efecto de haberse expedido que se deje sin efecto.

Sobre el caso en concreto, estimó que si bien es cierto que las personerías municipales gozan de autonomía presupuestal de conformidad con el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, ésta debe entenderse como la capacidad para contratar y ordenar el gasto, lo cual se ejerce en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección que corresponde a cada órgano en el presupuesto.

Es así entonces que el concepto de autonomía presupuestal no es de carácter absoluto, sino que se circunscribe a las facultades de que goza el personero en su condición de ordenador del gasto para comprometer las diferentes partidas presupuestales que le han sido previamente asignadas a través del respectivo presupuesto.

Al comparar lo anterior con el acto demandado concluyó que no se vulneró el principio de autonomía presupuestal, como quiera que el Concejo municipal de Desquebradas autorizó a la Junta Directiva del mismo concejo para efectuar la distribución de los gastos de funcionamiento de la Personería de esa localidad, lo cual no se opone a la facultad de las personerías municipales para ordenar su gasto debidamente aprobado.

VI. RECURSO DE APELACIÓN

Dentro del término legal, el demandante impugnó la sentencia reseñada con fundamento en que desconoce los artículos 113, 117, 119, 268, 277 y 313,

numeral 8, de la Constitución Política; 108 del del Decreto 111 de 1996 y 168 de la Ley 136 de 1994, debido a que las personerías municipales y distritales gozan de autonomía presupuestal, sobre lo cual transcribió nuevamente los apartes de la sentencia C-365 de 2001 de la Corte Constitucional que citó en la demanda.

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Dentro del término legal para presentar los alegatos de conclusión, las partes guardaron silencio.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Su delegado ante la Sala guardó silencio en esta oportunidad procesal.

VII. LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver la controversia, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. El acto acusado

Se trata del artículo 63 del Acuerdo 034 del 30 de noviembre de 2006, “*Por el cual se acuerda el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas – Risaralda para la vigencia fiscal comprendida entre 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007*”, dictado por el Concejo Municipal de Dosquebradas, en los apartes que a continuación se subrayan:

*“Autorízase a la Junta Directiva del Honorable Concejo Municipal, para que mediante Resolución y con la asistencia de la Secretaría Administrativa y Financiera del Municipio, efectúe la distribución de los gastos de funcionamiento del Concejo Municipal, la Contraloría y **la Personería**. En todo caso dicha distribución deberá realizarse antes de que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto municipal de la vigencia 2007.*”

*La distribución de los gastos de la Contraloría **y Personería Municipal** deberá realizarse mediante Resolución por los ordenadores de gasto antes que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto Municipal. Copia de dicha Resolución deberá ser remitida en forma inmediata a la Secretaría Administrativa y Financiera para su incorporación al Decreto de liquidación.”*

El acuerdo fue expedido por el Concejo en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren la Ley 136 de 1994, el Decreto 111 de 1996, la Ley 617 de 2000, la Ley 715 de 2001 y el Acuerdo 010 de 1997.

2.- Examen del recurso

2.1. El actor insiste en que la inclusión de las expresiones *la Personería* y *la Personería Municipal* en ambos párrafos del citado artículo es violatorio de los artículos 113, 117, 119, 268, 277 y 313, numeral 8, de la Constitución Política y 168 del Decreto 111 de 1996, debido a que según esas normas las personerías municipales y distritales gozan de autonomía presupuestal.

De las referidas disposiciones, sólo el artículo 108 del Decreto 111 de 1996 es susceptible de consideración por su pertinencia o relación directa con la cuestión planteada por el actor, esto es, la posible vulneración de la autonomía presupuestal de las personerías, puesto que las de rango constitucional tratan de temas distintos, incluso sin relación directa con las personerías municipales, y menos con el manejo de su presupuesto.

Por otra parte, el artículo 168 de la Ley 136 de 1994 no se encuentra vigente, ni siquiera lo estaba para la época de expedición del acuerdo enjuiciado, toda vez que fue derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, después de que hubiera sido modificado por el artículo 8º de la Ley 177 de 1994, de allí que no sea posible consideración alguna sobre el mismo.

En consecuencia, el examen del recurso se limitará al cargo de violación del artículo 108 del Decreto 111 de 1996, correspondiente al artículo 30 de Ley 225 de 1995, que a la letra dice:

“ARTICULO 108. Las contralorías y personarías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto.”

Al confrontar su texto con la disposición acusada, la Sala no observa que ésta se oponga, exceda o contraríe lo que en él se prevé, puesto que nada dispone que afecte negativamente la autonomía presupuestal consagrada en dicho precepto legal, según las precisiones que sobre el alcance de aquella y de la autonomía presupuestal se hacen a continuación.

Vistos en conjunto los dos párrafos objeto de impugnación, la Sala encuentra que no hacen más que autorizar a los ordenadores del gasto del Concejo, de la Contraloría y de la Personería municipales, para que mediante Resolución y con la asistencia de la Secretaría Administrativa y Financiera del Municipio, efectúen la distribución de los gastos de funcionamiento

En efecto, la autorización concedida a la mesa o Junta Directiva del Concejo Municipal en el primer párrafo ha de entenderse sólo en lo que concierne a la distribución de los gastos de dicha corporación, pese a que allí se mencionan también la Contraloría y la Personería, puesto que en el segundo párrafo se hace la aclaración o precisión que en lo atinente a éstas la autorización está dada a sus ordenadores del gasto, al decir al inicio que ***“La distribución de los gastos de la Contraloría y Personería Municipal deberá realizarse mediante Resolución por los ordenadores de gasto antes que el ejecutivo municipal expida el Decreto de liquidación del presupuesto Municipal.”***

Esos ordenadores del gasto a que se refiere ese aparte no pueden ser otros que los de cada una de esas entidades de control.

Por lo tanto, si en gracia de discusión, la aludida distribución de los gastos de dichas entidades, se considerara que hace parte de la autonomía presupuestal que invoca el actor, no habría lugar, entonces, a reprocharle al artículo 63 del Acuerdo 034 de 2006 del Concejo de Dosquebradas, toda vez que justamente no hizo más que dejar en manos de las mismas entidades hacer tal distribución, luego al incluir a la Personería del Municipio en los dos párrafos, estaría siendo congruente o armónico con el artículo 108 del Decreto 111 de 1006, por consiguiente no se da la violación que predica el apelante, de allí que el recurso

no tiene vocación de prosperar y se ha de confirmar la sentencia impugnada. Como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

No está demás acotar que en palabras de la Corte Constitucional consignadas en la misma sentencia extensamente citada por el actor a título de concepto de violación y sustentación de la alzada, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal es la facultad de ordenación del gasto, que como quedó visto, no fue desconocido por la disposición enjuiciada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia apelada, del 30 de octubre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la cual declaró no probada la excepción de improcedencia de la acción formulada por la entidad demandada y negó las pretensiones de la demanda que en acción nulidad presentó el ciudadano **GERARDO BERNAL MONTENEGRO**.

SEGUNDO.- Se reconoce al doctor Hernán Darío Soto Arango como apoderado de la Alcaldía de Dosquebradas en el proceso de la referencia, en los términos del poder que aparece a folio 8.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 11 de noviembre del 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO