



DESPACHO 2 – MAGISTRADO NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ		
	Relatoría interna	
Periodo:	Abril de 2013	Boletín 3-2013

El boletín recoge breves reseñas de algunas providencias en las cuales el funcionario titular del despacho actúa como ponente o expide directamente. Excepcionalmente se insertarán aclaraciones o salvamentos (con el texto de la providencia de mayoría). El texto completo podrá consultarse en línea en documentos PDF (seguir hipervínculo).

ÍNDICE GENERAL

Referencia	Pág.
TUTELA. Fallo. Derecho de petición. Omisión de respuesta. Derecho a la igualdad. Exoneración de servicio militar. Hijo único. Valoración administrativa de prueba recaudada en sede judicial.	2
TUTELA. Fallo. Derecho al agua. Naturaleza fundamental. Viabilidad formal del amparo. Concurrencia de agravio a derechos colectivos y a persona determinada. Interés para actuar: exclusivo de persona natural. Deslinde con la protección de derechos e intereses colectivos. Subsidiaridad de la tutela: eficacia de las órdenes constitucionales impartidas en proceso popular (medidas cautelares de aplicación inmediata). Sentencia reiterativa.	2
TUTELA– Petición de información. Término para decidir de fondo. Trámite interno entre ISS en liquidación y COLPENSIONES no exime de responder en el plazo legal ni judicial. Solicitud de pago de mesadas causadas (no controvertidas). Tercero ausente: no es destinatario de órdenes en la sentencia.	4
TUTELA. Fallo. Derechos fundamentales al debido proceso e igualdad. Principio de confianza legítima. Promesas gubernamentales en debates de control político: no generan directamente derechos subjetivos, menos fundamentales. Reajustes salariales por vía general. Actos regla: improcedencia de la acción constitucional. Falta absoluta de inmediatez. Reiteración.	6
CUMPLIMIENTO. Provisión de encargo de gobernador. Terna de movimiento político. Hecho superado. Terminación anticipada del trámite. Sin costas.	9
OBJECIONES. Objeciones en derecho. Actos municipales. Presupuesto municipal. Trámite de las objeciones: no requiere pronunciamiento previo del concejo. Procedimiento especial de origen legal. Facultades del concejo para modificar el proyecto de acuerdo: alcance restrictivo de la autorización previa del alcalde. Supresión de partidas de ingresos (Desahorro FAEP): apreciación de conveniencia y valoración técnica propia del concejo. Reducción de partidas de gastos e inversiones: la regla general autoriza al concejo sin mediar consentimiento del alcalde. Exclusión de apropiaciones por decisión judicial: el ajuste en guarda del equilibrio presupuestal es privativo del concejo. Principio democrático. Ejecución del fallo: no es compatible con la modificación de la estructura del presupuesto. Variaciones de fondo requieren nueva iniciativa o aval del alcalde. Sentencia reiterativa. Presupuesto municipal de Aguazul, vigencia fiscal 2013.	10

TUTELAS

Nº de Radicación	850012333002-2013-00047-00
Accionante	Carmen Dohelma Sandoval Franco
Accionados	Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional
Fecha Providencia: Dos (02) de abril de dos mil trece (2013)	

ANTECEDENTES

El Ejército Nacional reclutó e incorporó a un joven para prestar servicio militar. La accionante, (madre del reclutado), solicitó a la autoridad castrense su desacuartelamiento por ser hijo único, teniendo en cuenta los presupuestos del artículo 28 de la Ley 48 de 1993, la exoneración de prestar el servicio militar en casos similares y por tener ella la condición de mujer cabeza de familia y divorciada. Se discute la falta de respuesta de fondo.

PROBLEMA JURÍDICO

¿Se **afecta** el núcleo esencial de los **derechos fundamentales a la igualdad y debido proceso**, ante la **omisión de respuesta** frente a solicitud de desacuartelar al joven militar, invocando la condición de hijo único entre otras circunstancias contempladas en la Ley 48 de 1993?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Derecho a la igualdad</i>	Desacuartelamiento hijo único Petición Omisión de respuesta
<i>Debido proceso</i>	Petición Omisión de respuesta Desacuartelamiento hijo único

TESIS. No. A pesar de ser palmaria la vulneración al derecho fundamental de petición como consecuencia de la omisión de respuesta de fondo del mismo, los derechos contemplados en los artículos 13 y 29 de la Carta Política, no resultan afectados, pues la Administración aún no ha resuelto sustancialmente lo pedido.

ARGUMENTOS

Puesto que la Administración todavía no ha resuelto lo pedido, no puede predicarse que haya ignorado eventual derecho a la exoneración del hijo de la actora; no hay lugar a comparar situaciones particulares con otros beneficiarios (ni siquiera identificados), lo que no impide dejar expresamente advertido que la autoridad militar no podrá mantener indefinidamente sin resolver lo que corresponda al caso concreto, dados los perentorios términos que se fijarán para su decisión de fondo.

.....

Nº de Radicación	850012333002-2013-00060-00
Accionante	Luz Stella Marulanda Sánchez
Accionados	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y otros
Fecha Providencia: Diez (10) de abril de dos mil trece (2013)	

ANTECEDENTES

El 28 de mayo de 2011 colapsó la planta de tratamiento del acueducto que provee de agua a los habitantes del casco urbano del municipio de Yopal. Los resultados de los análisis fisicoquímicos del agua que se provee a los habitantes reportan sin riesgo únicamente en enero y febrero de 2013; los meses restantes el riesgo ha sido alto, medio y bajo. Durante las semanas 7 y 8 del año 2013 se presentó un incremento de EDA; las muestras de la calidad de agua que se practicaron, para esos días, reportaron la presencia de rotavirus. La accionante solicita el amparo constitucional de los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, integridad personal, agua potable y a la salud por el estado irregular de cosas relativo al suministro de agua potable a los habitantes del municipio de Yopal.

PROBLEMA JURÍDICO 1

¿Es **procedente** la **acción de tutela** con el fin de amparar el **derecho al agua** cuando se discute la falta de prestación adecuada del servicio de acueducto en un centro poblado?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Acción de tutela</i>	Procedencia Derecho al agua Deficiencias de servicio de acueducto
<i>Acción de tutela</i>	Procedencia Derecho al agua Naturaleza jurídica
<i>Acción de tutela</i>	Derecho al agua Deficiencias de servicio de acueducto Concurrencia de proceso popular

TESIS

Sí. El derecho al agua y específicamente a la que sea apta para el consumo humano, en cuanto potencia la vida misma y las condiciones de vida digna, es de carácter fundamental.

ARGUMENTO

La pluralidad de connotaciones y alcances que tiene el derecho al agua, (derecho fundamental, derecho colectivo, servicio público, derecho económico y social) como condición indispensable para que la vida misma sea factible y se pueda disfrutar de su existencia en estado de dignidad, hace factible que además de la protección colectiva de dicho derecho, que tiene otro escenario judicial constitucional adecuado (proceso popular), pueda acudirse a la tutela, si se individualiza un agravio que requiera atención inmediata y remedial respecto de una persona determinada, y se prueba que son insuficientes las disposiciones de la sentencia u otras medidas que adopte el juez popular.

PROBLEMA JURÍDICO 2.

¿Es **procedente** librar nuevas órdenes en sede **de tutela** con el fin de amparar individualmente el **derecho al agua** y a la salud por la perturbación del **suministro de agua potable**, pese a la **previa existencia de medidas cautelares en proceso popular** para la **protección de los derechos colectivos** concernidos por la falta de suministro continuo de agua apta para consumo humano?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Acción de tutela</i>	Derecho al agua Deficiencias del servicio de acueducto Medidas constitucionales individuales
<i>Acción de tutela</i>	Derecho al agua Medidas constitucionales individuales

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 2 – magistrado Trujillo

	Concurrencia de proceso popular
Derechos colectivos	Derecho al agua Medidas constitucionales individuales Concurrencia de proceso popular
Derecho al agua	Derecho colectivos Medidas constitucionales individuales Concurrencia de proceso popular

TESIS

No. El amparo constitucional de los derechos en discusión no es procedente por la preexistencia de eficaces medidas cautelares de estirpe popular, **salvo** en la medida en que se pruebe el agravio individualizado y que se requiera atención inmediata, sin perjuicio de lo que se disponga para el *común*.

ARGUMENTOS

Quien solicitó el amparo constitucional del “*derecho al agua*” no demostró que su situación fuese diferente a la del *común* de los habitantes de Yopal; que se encuentre en desventaja o desigualdad objetiva en el derecho de acceso al agua o que, atendidas sus propias circunstancias, las medidas cautelares populares sean ineficaces en concreto para la salvaguarda oportuna de sus derechos fundamentales concernidos por el estado irregular de cosas que esta y otras sentencias similares han constatado en esta ciudad.

.....

Nº de Radicación	8500133330001-2013-00052-01
Accionante	ELVINIA RODRÍGUEZ GUALTEROS
Accionados	COLPENSIONES
Fecha Providencia: Veinte (20) de abril de dos mil trece (2013)	

ANTECEDENTES

La accionante radicó derecho de petición ante Colpensiones para que se trasladaran a su cuenta bancaria las mesadas pensionales que le eran adeudadas junto con la adicional o prima de mitad de año correspondiente al año 2012. La petición que motivó la tutela fue radicada el 19 de diciembre de dicho año y hasta la presentación de la demanda, el 1 de marzo de 2013, no había obtenido respuesta de fondo. El juez accedió al amparo solicitado y ordenó a COLPENSIONES responder de fondo la petición y dar a conocer a la peticionaria la respuesta, para ello concedió un término de 48 horas contados a partir de la notificación de la sentencia. La entidad accionada impugnó el fallo considerando que el término fijado por el juez es muy corto, en consecuencia solicita que se ordene al ISS que entregue en medio físico o digital el expediente de la accionante y que el plazo, ampliado, para responder corra una vez se reciba.

PROBLEMA JURÍDICO 1

¿Es **razonable el plazo** de 48 horas otorgado a la accionada en virtud de **órdenes impartidas en fallo de tutela** para dar **respuesta de fondo** a un derecho de **petición de información**, pese a que previamente debían cumplirse trámites administrativos entre dos entes estatales (**transición ISS a Colpensiones**)?

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 2 – magistrado Trujillo

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Ejecución de órdenes</i>	Plazo razonable Derecho de petición Respuesta de fondo
<i>Ejecución de órdenes</i>	Plazo razonable Trámite de pensiones Transición ISS a Colpensiones
<i>Derecho de petición</i>	Trámite de pensiones Ejecución de órdenes de tutela Plazo razonable
<i>Derecho de petición</i>	Trámite de pensiones Plazo razonable Transición de ISS a Colpensiones

TESIS.

Si. Pues pese a mediar una excusa para emitir un pronunciamiento de fondo dentro del plazo legal, no se informó esa circunstancia a la accionante ni se fijó un plazo *razonable* para resolver lo peticionado. Han transcurrido meses sin que sea resuelta la petición, tiempo más que suficiente para que la autoridad obligada gestionara lo pertinente y se habilitara para un pronunciamiento de fondo.

ARGUMENTOS

1. Puesto que no son los administrados peticionarios los competentes para organizar el servicio ni los responsables de sus fallas institucionales, no tienen por qué correr con las consecuencias del desgreño, la omisión o la imprevisión del legislador o del gobierno respecto de la supresión de entidades estatales y la sustitución por otras.
2. La autoridad requerida tenía el mecanismo previsto en el párrafo del art. 14 de la Ley 1437, al cual no acudió cuando le correspondía; comprometida la fuente de subsistencia de un pensionado, podría tratarse de un asunto que requiera *atención prioritaria* conforme al art. 20 de la misma codificación: pese a mediar una excusa para emitir un pronunciamiento dentro del plazo legal, como lo es la falta del expediente que contiene la documentación que sirve de fundamento para decidir la petición, no se informó esa circunstancia a la accionante ni se fijó un plazo *razonable* para resolver lo peticionado.
3. Para la Sala no es de recibo el argumento de COLPENSIONES, ente que se excusa en el proceso de liquidación del ISS para no dar cumplimiento al fallo impugnado dentro del término fijado por el a-quo, toda vez que desde la fecha en que fue radicada la petición han transcurrido aproximadamente 4 meses sin que sea resuelta, tiempo más que suficiente para que gestionara ante el ISS en liquidación la remisión del expediente y se habilitara para un pronunciamiento de fondo.

PROBLEMA JURÍDICO 2

¿Se vulnera el **derecho fundamental de petición** ante **omisión de respuesta de fondo** por parte de la entidad accionada, cuando la misma surte trámites administrativos (**transición ISS a Colpensiones**) que, según su apreciación, le **impiden cumplir su obligación en el término legal**?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Solicitud de pensiones</i>	Transición del ISS a Colpensiones Derecho de Petición Omisión de respuesta
<i>Derecho de petición</i>	Trámite de pensiones Transición de ISS a Colpensiones Omisión de respuesta

TESIS.

Si. Pues el desorden institucional interno de la Administración no puede gravar al peticionario. Han transcurrido meses sin que se hiciera lo pertinente para habilitar una respuesta de fondo, ni se comunicó a la peticionaria la oportunidad en la que daría la misma.

ARGUMENTOS

1. Puesto que no son los administrados peticionarios los competentes para organizar el servicio ni los responsables de sus fallas institucionales, no tienen por qué correr con las consecuencias del desgreño, la omisión o la imprevisión del legislador o del gobierno; menos cuando la suerte de sus beneficios sociales pende de la agilidad de la supresión de organismos incapaces de atender su misión, o de la deficiente preparación del que debía sustituirlo, todas políticas, disposiciones y actividades a cargo del Estado.
2. Es evidente y no se desconoce que la Administración no siempre está en capacidad de atender las peticiones en el término legal ordinario que le ha sido fijado, aunque la complejidad de las mismas no la exime de dar respuesta de fondo a lo solicitado; en el caso sub examen, COLPENSIONES dentro del plazo fijado en la Ley para responder la petición, esto es, 15 días, pudo con fundamento en los hechos esgrimidos en la impugnación ampararse en la disposición contenida en el parágrafo del artículo 14 del CPACA, sin embargo no lo hizo. Así las cosas, pese a mediar una excusa para emitir un pronunciamiento dentro del plazo legal, como lo es la falta del expediente que contiene la documentación que sirve de fundamento para decidir la petición, no se informó esa circunstancia a la accionante ni se fijó un plazo *razonable* para resolver lo peticionado.
3. Ya no se trata de vencimiento del plazo legal para responder la petición (15 días), sino que han transcurrido 4 meses, tiempo más que suficiente para que se hubiesen realizado las gestiones internas entre la entidad suprimida y la accionada para tener los insumos necesarios para emitir un pronunciamiento.

TUTELA: PROMESAS REMUNERATORIAS

Nº de Radicación	850012333002-2013-00068-00 , 2013-00070-00 , 2013-00072-00 , 2013-00074-00 y 2013-00076-00
Accionante	OMAIRA ALARCÓN MILLÁN, MARIA FANNY CHAPARRO LEÓN, MARIA ÁNGELA JIMÉNEZ ADÁN, CARLOS RUBÉN AGUILAR CHAPARRO y ANA LIDYA DELGADO MARTÍNEZ
Accionados	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL Y DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.
Fecha Providencia: Diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013)	

ANTECEDENTES

Los demandantes son docentes al servicio del sistema educativo estatal y hacen parte de la planta global de personal docente del departamento de Casanare. Sostienen que el Gobierno (presidente y ministra de educación nacional), en el debate de control político efectuado por la Comisión Sexta del Senado de la República "... para el cumplimiento eficaz del mandato legal de mejor salario para los nuevos docentes regidos por el Estatuto de Profesionalización Docente establecido por el Decreto 1278 de 2002...", se comprometió a decretar un aumento salarial adicional del 8% durante los años 2008 a 2010. Dicen que dicho compromiso solo fue cumplido en los años 2008 y 2009, y desatendido en el 2010. Se discute la exigibilidad de dicha promesa por vía de tutela.

PROBLEMA JURÍDICO 1

¿Es viable abordar en sede constitucional subsidiaria el examen de legalidad de un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto (actos regla), relativo a presuntas promesas remuneratorias del Gobierno Nacional a los docentes, pese a la existencia de otros mecanismos de control judicial?¹

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Acción de tutela</i>	Improcedencia Principio de subsidiaridad Control de legalidad de actos regla
<i>Promesas remuneratorias</i>	Amparo constitucional Principio de subsidiaridad Control de legalidad de actos regla

TESIS

No. Pues no se hizo tangible el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio y, por el contrario, existen otros tipos de acciones judiciales como el de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho.

ARGUMENTOS

1. Ninguno de los accionantes demostró que la aplicación o ejecución del acto administrativo de carácter general, que impugna por esta vía expedita, le afecte directamente un derecho constitucional de estirpe fundamental, menos que su protección, la cual procede de manera excepcional por inaplicación del acto (art. 4º C.P.), se torna urgente y necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irreparable que pudiera comprometer, por ejemplo, el *mínimo vital de subsistencia*. Y ello es aún más palmario cuando se dejaron pasar aproximadamente tres años antes de acudir al juez de tutela, en abierta rebeldía con el principio de inmediatez. Están concebidos otro tipo de acciones judiciales, como la de nulidad y/o la de nulidad y restablecimiento del derecho.
2. No debe perderse de vista que, aunque el trámite de esta acción es preferente y sumario, regido por los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, entre otros, su carácter es eminentemente residual y subsidiario, es decir, que únicamente procede en aquellos eventos en que no exista un instrumento constitucional o legal diferente, que permita solicitar ante los jueces la protección de los derechos, salvo que se pretenda evitar la causación de un perjuicio irremediable, el cual no se demuestra con la negativa del amparo constitucional.

PROBLEMA JURÍDICO 2

1. ¿Constituye agravio a los derechos al **debido proceso e igualdad**, o transgresión al principio de **confianza legítima** el eventual incumplimiento de promesas de gobierno relativas a incrementos salariales de docentes, efectuadas en el escenario de control político?

¹ El problema jurídico que se discute en esta ocasión ha sido objeto de debate en varias oportunidades por este Tribunal, por ejemplo, se pueden consultar entre otras las providencias de 27 y 29 de octubre de 2010, expedientes 2010-00141-00 y 2010-00147-00, respectivamente. Más recientemente, en sentencias del 15 (e2012-00036-00), 22 (e2012-00041-00 y e2012-00045-00) y 29 de febrero (e2012-00028-00) del 2013; del 21 de marzo (e2013-00045-00, 2013-00046-00, 2013-00048-00 y 2013-0049-00), y del 8 de abril de 2013, expedientes 2013-00055, 2013-00057 y 2013-00064, todas ellas con ponencias de Néstor Trujillo G.

Igualmente, con precisiones adicionales acerca de la legitimación pasiva, fallo reiterativo del 8 de abril de 2013 M.P. José A. Figueroa B., acumuladas radicados 85-001-2333-001-2013-00056-00, 85-001-2333-001-2013-00059-00, 85-001-2333-001-2013-00061-00 y 85-001-2333-001-2013-00062-00.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 2 – magistrado Trujillo

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Acción de tutela</i>	Improcedencia Promesas remuneratorias Derecho al debido proceso
<i>Acción de tutela</i>	Improcedencia Promesas remuneratorias Derecho a la igualdad
<i>Acción de tutela</i>	Improcedencia Promesas remuneratorias Confianza legítima
<i>Promesas remuneratorias</i>	Amparo constitucional Derecho a la igualdad Improcedencia
<i>Promesas remuneratorias</i>	Amparo constitucional Derecho al debido proceso Improcedencia
<i>Promesas remuneratorias</i>	Amparo constitucional Confianza legítima. Improcedencia
<i>Promesas remuneratorias</i>	Amparo constitucional Derecho al debido proceso Improcedencia
<i>Promesas remuneratorias</i>	Amparo constitucional Confianza legítima. Improcedencia
<i>Promesas remuneratorias</i>	Derechos subjetivos Factores salariales Reconocimiento por decreto

TESIS

No. Pues no se avizora en qué consistió la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad, ni se cumplen los elementos constitutivos de la confianza legítima; ni se hizo tangible el uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio.

ARGUMENTOS

1. No puede verse en las promesas remuneratorias la *fuerza directa de derechos subjetivos de estirpe fundamental* cuya protección proceda en sede de tutela, ni de alguna otra índole pues los derechos subjetivos en materia salarial solo se concretan cuando el presidente de la República en uso de sus atribuciones constitucionales (artículo 150 numeral 19 literal –e-) fija el salario de los servidores públicos a través de **decreto**, lo cual no ocurrió en el presente caso.
2. No puede deducirse quebranto al principio y derecho a la igualdad, pues la comparación no puede hacerse entre quienes se encuentren en diferentes hipótesis normativas o fácticas: para que pudiera deducirse aquel sería necesario que se haya conferido diferente incremento salarial, injustificadamente, a quienes detentan idéntica situación en el escalafón de carrera y no se ha explicado ni probado que así haya ocurrido.
3. No se hizo tangible el uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio para proteger al accionante de un perjuicio irremediable y el caso tampoco se subsume en aquellos en que deba respetarse el principio a la confianza legítima, pues la Administración no ha auspiciado por acción u omisión, situaciones irregulares que pretenda corregir sin la suficiente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Despacho 2 – magistrado Trujillo

antelación y planeación de tal suerte que la defensa del interés general deba conciliarse con la protección de derechos fundamentales.

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO: HECHO SUPERADO. TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL TRÁMITE SIN COSTAS

Nº de Radicación	850012333002-2013-00084-00
Accionante	TOMÁS HERNANDO ROA HOYOS y ALEXIS FERLEY BOHÓRQUEZ
Accionados	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y MINISTERIO DEL INTERIOR
Fecha Providencia: Veinticinco (25) de abril de dos mil trece (2013)	

ANTECEDENTES

Los actores constitucionales refirieron que ante la falta absoluta de gobernador en Casanare se ha solicitado infructuosamente a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, en dos oportunidades, la designación de gobernador encargado de la terna enviada por el Movimiento Político Afrovides. Se pidió que se haga cumplir el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 respecto de la provisión del encargo de gobernador de terna propuesta por el movimiento político que avaló la postulación del titular destituido; igualmente, que se condenara en costas.

Posteriormente, se emiten Decretos encaminados a “encargar” gobernador del Departamento de Casanare y se convocan las respectivas elecciones.

PROBLEMA JURÍDICO

¿En todos los eventos en que se decreta la **terminación anticipada de procesos** en virtud del medio de control de cumplimiento, por haber realizado la autoridad accionada la actividad presuntamente omitida (**hecho superado**), deberá **condenarse en costas**?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Asuntos procesales	Condena en costas Arbitrio judicial Terminación anticipada de procesos
Arbitrio judicial	Condena en costas Terminación anticipada de procesos Hecho superado

TESIS No. Pues a pesar que de la redacción aparentemente imperativa del artículo 169 de la Ley 393 de 1997, que supone que debe efectuarse la condena en costas en todos los casos, del artículo 21, inciso 1º numeral 7 de la referida norma y del contenido de la Ley 1437 de 2011, se puede concluir que no existe tal sanción de carácter objetivo por el solo hecho de perderse un pleito y que en todos los casos es forzoso ponderar las circunstancias particulares.

ARGUMENTOS

La lectura literal y exegética del artículo 169 de la Ley 393 de 1997, resulta disonante con lo previsto por el mismo estatuto especial en el artículo 21, inciso 1º numeral 7, pues la inflexión gramatical que utilizó el legislador para el caso de sentencia estimatoria impone al juez la obligación de calificar si hay lugar o no a imponer las costas, lo que obliga a explicar las razones. Además, frente a la regulación que introdujo la Ley 1437 de 2011 en lo relativo a costas, ordenamiento que puede suplir hipotéticos vacíos de la Ley 393 u orientar para resolver antinomias, esta colegiatura ha realizado un

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Despacho 2 – magistrado Trujillo

análisis integral, sistemático y finalista a partir del cual en varias sentencias ha concluido y reiterado que no existe tal sanción de carácter objetivo por el solo hecho de perderse un pleito y que en todos los casos es forzoso ponderar las circunstancias particulares y concretas de un proceso y el comportamiento de los litigantes, en especial el de la parte vencida. Se reitera la línea abierta en la sentencia del 28 de febrero de 2013, relativa al arbitrio judicial para ponderar la conducta de las partes, acorde con el art. 188 de la Ley 1437²

OBJECIONES

Nº de Radicación	850012333001-2012-00278-00
Objetante	Alcalde de Aguazul
Objetado	Acuerdo N° 025 del 30 de noviembre de 2012, por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul – Casanare para la vigencia 2013
Fecha Providencia: Diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013)	

ANTECEDENTES

El alcalde encargado de Aguazul presentó proyecto de acuerdo con el fin de expedir el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones para la vigencia fiscal del año 2013. Durante el trámite del proyecto de acuerdo las partidas financiadas con recursos del FAEP fueron eliminadas por parte del Concejo Municipal, en su totalidad en los ingresos y en su mayor parte en los gastos. El alcalde objetó por inconstitucional e ilegal el Acuerdo 025 de 2012 aduciendo entre otras circunstancias, violación al principio de planeación municipal, afectación del marco fiscal de mediano plazo, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y Plan de Desarrollo. El escrito de objeciones en derecho fue presentado en sede judicial por parte del alcalde de Aguazul, sin previo conocimiento de los integrantes de la Corporación Edilicia.

PROBLEMA JURÍDICO 1.

¿Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de acuerdo de presupuesto aprobado por el concejo municipal, hay lugar a decisión de fondo en sede judicial pese a que las objeciones no fueron objeto de conocimiento y pronunciamiento previo por parte de la corporación edilicia?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Objeciones en derecho	Proyecto de acuerdo de presupuesto Trámite judicial Pronunciamiento previo del concejo
Objeciones en derecho	Proyecto de acuerdo de presupuesto Trámite judicial Decisión de fondo de objeciones
Proyecto de acuerdo de presupuesto	Objeciones en derecho Trámite judicial Pronunciamiento previo del concejo

TESIS DE MAYORÍA

Sí. Pues la normativa orgánica de presupuesto así lo establece y contiene un trámite especial cuando se trata de objeciones efectuadas por el alcalde al proyecto de acuerdo sobre presupuesto, que es diferente y preferente al que contiene genéricamente la Ley 136 de 1994.

² TAC, sentencia del 28 de febrero de 2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012333002-2012-00201-00; autos del 21 de marzo de 2013, mismo ponente, radicados 850013333001-2012-00026-01 y 2012-00030-01. Igualmente, con ponencias del magistrado José Antonio Figueroa Burbano: sentencia del 18 de abril de 2013 (radicado 85001 - 2331 - 001- 2012 – 00213- 00), autos del 18 de abril de 2013 radicaciones 85001 3333 001 2012 00025 01, 85001 3333 001 2012-00027 01 y 85001 3333 001 2012 00025 01) y sentencia del 24 de abril de 2013

ARGUMENTOS

1. Existe regulación expresa y especial, en norma de superior jerarquía, como lo es el régimen legal orgánico de presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996. En los términos del inciso segundo del art. 109 de dicho estatuto, tomado de los arts. 94 de la Ley 38 de 1989 y 52 de la Ley 179 de 1994, las objeciones en derecho que opongan los alcaldes en estas materias pasan directamente al conocimiento del respectivo tribunal administrativo, sin que haya oportunidad ni tenga que mediar pronunciamiento de los concejos: el perentorio plazo legal (5 días) del que goza el alcalde para preparar el escrito de objeciones, no da espacio para ello³.
2. No parece de la esencia del principio democrático que se cumpla el largo ritual ordinario de volver el proyecto objetado al concejo municipal para que se pronuncie acerca de las objeciones. El equilibrio entre las dos autoridades de elección popular (alcalde y concejales) en ese proceso decisorio puede mantenerse intacto: la iniciativa privativa del primero, la deliberación y decisión del segundo. Y la intervención del juez para discernir los desacuerdos estrictamente jurídicos entre ellos en nada lo rompe, porque ambos pueden ser oídos en este procedimiento especial.
3. El art. 109 del Decreto 111 de 1996 está vigente y debe aplicarse al caso, sin que la temprana clarificación judicial de las posiciones jurídicas de alcalde y concejo, las últimas enteramente viables y oportunas en sede procesal, desvirtúe el principio democrático en el sentido que asoma quien disiente, esto es, en la aparente privación de oportunidad para que el cabildo conozca y refute las objeciones en derecho que haga el mandatario municipal.
4. Existe una razón constitucionalmente legítima para que las objeciones en asuntos presupuestales tengan un tratamiento procesal legal diferente y más expedito, pues la trascendencia del instrumento de planeación que ha de recoger periódicamente los lineamientos del programa de gobierno acogido por los electores y del plan de desarrollo validado por el respectivo concejo, amerita que trabada la discusión entre alcalde y cabildo, el juez de control de legalidad intervenga los más rápidamente posible y decida a la brevedad⁴.

TESIS DISIDENTE (magistrado José Antonio Figueroa Burbano)

No. Pues el fallo debió ser inhibitorio, al no surtirse el trámite establecido por la ley para las objeciones de los acuerdos municipales, es decir, de la interpretación sistemática de las normas que regulan las objeciones, se concluye que tanto las relacionadas con inconveniencia como con inconstitucionalidad o ilegalidad, deben devolverse con el respectivo proyecto a la corporación de origen para que se reestudien, se acojan si es del caso o se mantenga el proyecto, debiéndose remitir en este último caso al presidente, al gobernador o al alcalde para la respectiva sanción, y si estos consideran que el proyecto es inconstitucional o ilegal, ahí sí, lo remitan a la corporación judicial competente para que resuelva las objeciones.

ARGUMENTOS

1. Por ninguna parte se deduce que la finalidad de la Ley 179 de 1994 fue la de excluir la devolución de los proyectos de presupuesto al congreso, las asambleas o los concejos municipales con las respectivas objeciones. Además, si no se devuelve el proyecto a esas corporaciones públicas, realmente ni siquiera hay objeciones y de paso se viola flagrantemente el principio democrático establecido en la Constitución, según el cual el trámite y aprobación de los presupuestos es propio de las corporaciones públicas; de igual

³ Auto del 1º de febrero de 2007, C. Perdomo, e850012331003-2007-00002-00; auto del 15 de diciembre de 2006, N. Trujillo, en la misma actuación.

⁴ Aclaración de voto del magistrado Néstor Trujillo González al auto del 6 de febrero de 2013, radicado 850012331001-2012-00278-00. Presupuesto Aguazul – 2013. Se ha modificado la literalidad para suprimir las expresiones en primera persona.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Despacho 2 – magistrado Trujillo

manera los principios de publicidad, contradicción y defensa, si se tiene en cuenta que las objeciones ni siquiera son conocidas por el congreso, las asambleas o los concejos.

2. La facultad de objetar los proyectos de ordenanza y de acuerdo es constitucional. El trámite de objeción de estos actos administrativos está regulado legalmente en los Decretos Leyes 1222 y 1333 de 1986, las Leyes 136 de 1994, 177 y 179 del mismo año que modificó parcialmente la Ley 38 de 1989, (ley orgánica de presupuesto).
3. A pesar de la existencia de decisión del Consejo de Estado al respecto, las sentencias de tutela tienen efectos inter partes y por lo mismo fue de obligatorio acatamiento para el caso del acuerdo expedido por el Concejo de Chocontá - Cundinamarca, mas no tiene esos efectos para el Acuerdo objetado en el caso concreto. Adicionalmente debe señalarse que es la única providencia que se ha encontrado sobre el tema y que por lo mismo no constituye precedente judicial vertical en los términos de la sentencia C-836 de 2001. De acuerdo a lo anterior, se debe aplicar el trámite de objeciones regulado en los Decretos Leyes 1222 y 1333 de 1986, las Leyes 136 de 1994, 177 y 179 del mismo año que modificó parcialmente la Ley 38 de 1989.

PROBLEMA JURÍDICO 2:

¿Se necesita el consentimiento del alcalde para que el concejo municipal pueda modificar al presupuesto, mediante *eliminación* de partidas de ingresos con recursos del FAEP; y a título de presunto equilibrio, *reducción* de las apropiaciones para gastos que se pretendía financiar con aquellos?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Presupuesto Municipal</i>	Modificaciones al proyecto Reducción de cálculo de ingresos Consentimiento del alcalde
<i>Presupuesto municipal</i>	Modificaciones al proyecto Reducción de cálculo de apropiaciones Consentimiento del alcalde
<i>Presupuesto municipal</i>	Modificaciones al proyecto Facultades de los concejos municipales Consentimiento del alcalde
<i>Concejos municipales</i>	Proyecto de acuerdo de presupuesto Modificaciones al proyecto Consentimiento del alcalde

TESIS

No. Pues no pueden per se descalificarse las modificaciones que el concejo introduzca al proyecto de acuerdo de presupuesto, solo porque no haya mediado el consentimiento o autorización previa del alcalde. Entenderlo de otro modo tornaría ilusorio el control político administrativo de los concejos municipales.

ARGUMENTOS

1. El concejo municipal no está conminado a aprobar o improbar el proyecto de acuerdo relativo al presupuesto como lo reciba, existe un margen decisorio, una relativa libertad de configuración normativa, específicamente de valoración de conveniencia y de proyecciones técnicas, de delimitación de políticas públicas y de armonización de visiones acerca del alcance y desarrollo del Plan de Desarrollo, que los concejales pueden ejercer dentro de limitaciones impuestas por el ordenamiento. Ni restricción absoluta, ni poder libérrimo de disposición.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Despacho 2 – magistrado Trujillo

2. Si no se consagró restricción expresa e inequívoca, significa que los concejales conservan la plenitud de las facultades constitucionales y legales para deliberar, modificar y votar los proyectos de iniciativa reservada al alcalde⁵. No puede construirse, por aplicación extensiva de la Ley, una disminución adicional de los poderes de los concejos, para convertirlos en simples refrendadores de la iniciativa de los alcaldes. Es por eso, que los concejos pueden introducir modificaciones a los proyectos de acuerdo presentados por los alcaldes, en las materias en las que estos tienen reservada la iniciativa por disposición legal⁶.

PROBLEMA JURÍDICO 3:

¿Corresponde al juez, vía examen de objeciones, dilucidar las controversias que se traben entre el alcalde y el concejo municipal acerca de la ponderación de las fuentes probables de ingresos que se van a incorporar a un presupuesto en concreto?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
Presupuesto Municipal	Reducción de cálculo de ingresos Ponderación de fuentes probables Improcedencia de control judicial
Presupuesto municipal	Reducción de cálculo de ingresos Discrepancias técnicas Improcedencia de control judicial
Presupuesto municipal	Reducción de cálculo de ingresos Ponderación de conveniencia Improcedencia de control judicial

TESIS.

No. Pues si hubo o no buenas razones técnicas para reducir las partidas, si el cálculo está bien sustentado en los históricos o en las previsiones ejecutivas o, por el contrario, ilusoriamente distanciados de la realidad previsible, es una discusión de conveniencia, en la cual le está vedado involucrarse al Tribunal⁷.

ARGUMENTOS

1. Las contingencias que han sobrevenido a las entidades territoriales como consecuencia de las reformas constitucionales o legales acerca del manejo de los recursos sugieren prudencia, esto es, valoraciones de **conveniencia** que pueden dar lugar a lecturas antagónicas en sede administrativa y que el juez de legalidad no está llamado a discernir.
2. Se trata de una discusión de conveniencia, una discrepancia entre esas dos estructuras del poder local (alcalde y concejo municipal), acerca de la confiabilidad de las proyecciones en torno a la eventual disponibilidad de los recursos y a que la percepción que tuvo la corporación edilicia lo fue la inexistencia de soporte técnico suficiente para predecir sería y responsablemente cuál sería el monto disponible para la vigencia 2013.
3. Diferir la decisión de un concejo hasta cuando el ejecutivo ofrezca razonable evidencia acerca de la consistencia de sus proyecciones y forzar a que se adicione o modifique un presupuesto concreto para dichos efectos, se torna en una discusión con connotaciones propias de juicios de valor de conveniencia, que no se puede discernir en sede judicial.

⁵ Fallo del 11 de mayo de 2006, ponente Néstor Trujillo González, e850012331002-2005-00275-00

⁶ Aunque el tema no se tocó directamente, por no corresponder al problema propuesto, el Tribunal dejó implícita esta premisa en la sentencia del 12 de mayo de 2005, J. García, e2005-00161, en la cual resolvió las objeciones del alcalde al proyecto de Acuerdo 02 de 2005 de Maní, que también estableció restricciones al ejercicio de las facultades para contratar

⁷ TAC, sentencia del 15 de febrero de 2007, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2006-00387-00.

PROBLEMA JURÍDICO 4

¿Corresponde a la autoridad judicial determinar cuáles partidas del estimado de ingresos o cuáles de las apropiaciones proyectadas deban modificarse para preservar el equilibrio presupuestal, cuando el concejo introduce modificaciones que dan lugar a objeciones parcialmente fundadas?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Presupuesto Municipal</i>	Reducción de cálculo de ingresos Principio de equilibrio presupuestal Improcedencia de control judicial
<i>Presupuesto municipal</i>	Reducción de cálculo de ingresos Principio de equilibrio presupuestal Objeciones parcialmente fundadas

TESIS

No. Restaurar el equilibrio del proyecto de presupuesto, cuando se modifican partidas por decisión del concejo y se acogen parcialmente las objeciones del alcalde, es función típicamente administrativa propia del cabildo.

ARGUMENTOS

1. La Sala encuentra que la glosa que hizo el alcalde es fundada en cuanto expresa que si se retiró del proyecto que preparó el ejecutivo la totalidad de la partida que ha de provenir de los recursos de FAEP, tenía que hacerse exactamente lo mismo con todos los rubros incluidos en el presupuesto de gasto e inversión para preservar el equilibrio de la herramienta presupuestal.
2. No es la corporación judicial la que deba escoger cuáles rubros de los ingresos tendrán que suprimirse ni cuáles otros gastos o inversiones afectarse para preservar el equilibrio de los dos grandes cuerpos del presupuesto pues esa es una típica función administrativa que, para el caso de los municipios y conforme al principio democrático, está reservada a las autoridades de elección popular a quienes compete privativamente consensuar la armonización del presupuesto de cada vigencia con el plan de desarrollo del respectivo periodo.

PROBLEMA JURÍDICO 5:

¿El proyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) adoptado por el consejo de gobierno municipal, posee fuerza vinculante por sí solo, capaz de restringir la facultad modificatoria del presupuesto de los concejos municipales?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
<i>Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)</i>	Proyecto del consejo de gobierno Efectos no vinculantes Modificaciones al proyecto
<i>Consejo de gobierno municipal</i>	Plan operativo anual de inversiones (POAI) Proyecto no vinculante Modificaciones al proyecto
<i>Presupuesto municipal</i>	Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) Proyecto del consejo de gobierno Efectos no vinculantes

TESIS

No. Pues el proyecto de POAI, sin haber sido aprobado por el concejo municipal, carece de carácter normativo y por consiguiente no puede fundar un cargo de ilegalidad.

ARGUMENTOS

1. La fuerza vinculante del plan operativo anual de inversión solo deviene de su aprobación por el concejo municipal, pues como corresponde a los demás instrumentos de planeación (plan de desarrollo y planes y programas periódicos que lo concretan), conjuga la dirección que propone el alcalde y que, fruto de la concertación o de las mayorías, adopta el concejo. A esa instancia decisoria no la supe ni la compromete lo que apruebe, a nivel de propuesta con destino al cabildo, el colegiado asesor del alcalde que tiene asiento en el consejo de gobierno municipal.

2. El proyecto de POAI que se acompaña como anexo al proyecto de presupuesto, no constituye regla que el concejo tenga que acatar cuando se debate el presupuesto de la próxima vigencia, (carencia de fuerza vinculante y de carácter normativo), la interacción entre la herramienta de planeación y el presupuesto es sincrónica: lo que se prospecta en uno, delimita lo que se apropia en el otro y viceversa, pues de otro modo no pasarían de ser declaración de intenciones o errática distribución de los recursos previstos. Por supuesto la situación es diferente cuando, ya aprobado el POAI por el concejo, se pretenda introducir ajustes al presupuesto, pues en tal caso el primero ya generó compromisos institucionales, que no pueden ser retirados de la presupuestación, sin asentimiento del respectivo alcalde⁸.

Preparó: Eliana Andrea Combariza Camargo, Auxiliar Judicial
Revisó y validó: Néstor Trujillo González, magistrado (trujicon@gmail.com)

⁸ TAC, fallo del 15 de febrero de 2007, ponente Néstor Trujillo González, 850012331002-2006-00387-00. Sin alterar la esencia se han corregido errores gramaticales.