



Sentencia 4892 de 1998 Consejo de Estado

FCE048921998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Santa Fe de Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Consejero Ponente:

DOCTOR MANUEL S. URUETA AYOLA

Expediente 4892

Recurso de apelación contra la sentencia de 14 de noviembre de 1997, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Actor: ASOCIACION DE COMUNEROS DE SANTIAGO DE CALI.

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Santiago de Cali contra la sentencia de la referencia, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- LA DEMANDA

La Asociación de Comuneros de Santiago de Cali, a través de su representante legal y en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A, solicitó que se declare la nulidad del párrafo transitorio 2 del artículo 17 del Decreto 1548 de 29 de diciembre de 1995, proferido por el Alcalde Municipal de Cali "POR EL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA DESCONCENTRACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL NIVEL TERRITORIAL, LAS RESPONSABILIDADES Y ASIGNACION DE RECURSOS FISCALES".

b.- Normas violadas y concepto de la violación

La actora señala que la norma acusada viola los artículos 318, de la Constitución Política; 32, numeral 4 y Título VII de la Ley 136 de 1994; y los Acuerdos núm. 2 y 21 de 1995, señalando para el efecto los siguientes cargos:

PRIMER CARGO: El artículo 318 de la Carta Política prescribe que las funciones de las Juntas Administradoras Locales se desarrollan con fundamento en delegación realizada por el respectivo concejo municipal. En el caso controvertido, fueron asignadas por el Concejo Municipal de Santiago de Cali mediante el Acuerdo núm. 4 de 1989, ratificado y ampliado por el Acuerdo núm. 21 de diciembre de 1995.

El aparte demandado viola el citado canon constitucional, porque las facultades y funciones otorgadas al Alcalde no lo autorizaban para realizar cambios en los acuerdos que reglamentan el funcionamiento y la asignación de las funciones de las JAL.

SEGUNDO CARGO: El Título VII de la Ley 136 de 1994 desarrolló el artículo 318 de la Carta Política, concediendo facultades al concejo de cada municipio para que lo divida en comunas o corregimientos y le fije sus atribuciones para su funcionamiento y organización.

Esta ley, en su artículo 32, numeral 4, faculta también al concejo municipal para que delegue en el alcalde la asignación de algunas de sus funciones a las JAL.

Con la expedición de la norma demandada fueron violados tanto el Título VII como el artículo 32, numeral 4, de la Ley 136 de 1994, ya que la reglamentación y asignación de funciones es facultativa del concejo municipal, las cuales pueden ser delegadas al alcalde municipal, sin que el Acuerdo núm. 2 de 9 de marzo de 1995 haya concedido facultades al citado funcionario para que modifique, adicione o suprima las funciones asignadas a las JAL por acuerdos anteriores.

TERCER CARGO: Con la expedición del párrafo transitorio 2 del artículo 17 del Decreto 1548 de 29 de diciembre de 1995, el alcalde desconoció el Acuerdo núm. 2 del mismo año, porque las facultades que mediante éste se le concedieron no lo autorizaban para realizar cambios en los acuerdos que reglamentan el funcionamiento y la asignación de funciones de las JAL, materializándose falta de competencia del funcionario y desviación de las facultades que le fueron otorgadas por el citado acuerdo.

CUARTO CARGO: Los artículos 5º, 6º y 7º del Acuerdo núm. 21 de 1995 reafirman algunas de las funciones asignadas a las JAL mediante el

Acuerdo núm. 4 de 1989, siendo aquel acuerdo violado por el precepto demandado, al suprimir la obligatoriedad de la asignación y ejecución presupuestal de las JAL.

c. La oposición

El apoderado del Municipio de Santiago de Cali afirma que el término dependencia, contenido en el artículo 1º del Acuerdo núm. 2 de 1995, por medio del cual se le concedieron al alcalde facultades para expedir la norma demandada, debe entenderse de conformidad con el tenor literal del numeral 6 del artículo 313 de la Carta Política, es decir, referido a todas las partes constitutivas de una organización de carácter territorial como lo es el Municipio de Cali y del cual se entiende participan las JAL, que son unas típicas dependencias de la Administración municipal, que carecen de personería jurídica propia y que se encuentran bajo la tutela de dicha Administración.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

Para adoptar la decisión apelada consideró el a quo lo siguiente:

1º. Las Juntas Administradoras Locales son organismos colegiados de carácter administrativo, delegatarias de algunas funciones tradicionalmente ejecutadas por el concejo municipal, establecidas para "acercar a la Administración los administradores", descentralizando y desconcentrando la Administración pública local.

2º. Dichas organizaciones tienen origen en la Constitución Política, la cual faculta a los concejos municipales para crearlas y estructurarlas. Para su funcionamiento, ellas disponen de los recursos que se incluyan en los presupuestos de la Nación, departamento o municipio.

3º. Según el Acuerdo núm. 15 de agosto de 1988, dentro de las principales funciones de las JAL están las siguientes:

Cumplir las funciones que les delegue el concejo, aunque éste conserva la facultad de modificar y revisar los actos expedidos por aquéllas y reasumir a plenitud la competencia y terminar la delegación en el momento que lo considere oportuno.

El Alcalde, con base en las facultades a él concedidas por el Acuerdo 2 de 1995, expidió el Decreto 1548, contentivo de la norma acusada.

Del análisis de las facultades otorgadas en el citado acuerdo se desprende claramente que el Alcalde de Cali sí se extralimitó en sus funciones, ya que el parágrafo demandado trata de un tema presupuestal que no está incluido dentro de sus facultades. El concepto de reestructuración no lleva implícito el de reformas presupuestales. Este fue el error que cometió la Administración Municipal y no el de incluir a las JAL en esta reforma, sino en incluir temas presupuestales.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION

El apoderado del Municipio de Santiago de Cali apeló la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por cuanto se encuentra inconforme con la consideración del a quo, en el sentido de que el Alcalde de Cali no se encontraba legitimado para adelantar la reforma administrativa en lo que hace relación con las JAL, en la medida de que con la expedición del parágrafo transitorio 2 del artículo 17 se extralimitó en el ejercicio de la facultad contenida en el Acuerdo núm. 2 de 1995.

Es claro que de acuerdo con el contenido del artículo 318 de la Constitución Política, las JAL se crean a partir de la autorización dada a los concejos municipales para dividir sus municipios en comunas.

En dicha norma se establece que en cada comuna habrá una Junta Administradora Local, dentro de cuyas funciones se encuentran las de participar en la elaboración de planes y programas municipales de desarrollo económico y social; vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna y las inversiones que se realicen con recursos públicos; y distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal, además de las contenidas en el artículo 131 de la Ley 136 de 1994.

De conformidad con la citada ley, los miembros de las JAL son elegidos por votación popular para un período de tres años, que deberá coincidir con el de los concejos municipales.

Las facultades contenidas en el artículo 1º del Acuerdo 2 de 1995 deben entenderse en un sentido amplio, es decir, que ellas mencionan de manera enunciativa y no taxativa las funciones atribuidas al alcalde.

Por ello, se entiende que el citado funcionario puede trasladar, crear y suprimir cargos, dependencias, secretarías, departamentos administrativos, fondos con o sin personería jurídica y/o trasladar, crear, suprimir o fusionar las funciones de estos organismos.

La norma demandada se refiere a aspectos que se encuentran íntimamente ligados con las funciones de las JAL, pues recuérdese que parte de las funciones de estos organismos se centran en el manejo de presupuesto.

Las JAL son por naturaleza entidades que deben considerarse de la órbita municipal, dado que por ellas el municipio se divide en comunas, constituyéndose en células del ente territorial.

El primer inciso del artículo 1º del Acuerdo núm. 2 de 1995 se refiere a la reorganización de las distintas dependencias de la Administración municipal, dentro de las cuales encuadra perfectamente la de las JAL.

Sostiene el a quo que el concepto de reestructuración no lleva implícito el de reformas presupuestales, lo cual no es acertado, ya que gran parte

de las funciones de las JAL se centran en el presupuesto, presupuesto que adquiere una dimensión especial al tenor de la norma demandada.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado ante esta Corporación es partidario de que se revoque la sentencia apelada y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto considera que las Juntas Administradoras Locales hacen parte de la Administración municipal y, en tal condición, el concejo puede determinar su estructura y funciones. Si el concejo autorizó al alcalde para ejercer pro-tempore atribuciones que le corresponden a aquél, esto es, reestructurar y reorganizar las distintas dependencias de la Administración municipal, dicho funcionario podía referirse en el decreto a las JAL.

El acto acusado reemplaza todo mecanismo o forma de iniciativa en el gasto y proyectos de inversión por parte de las JAL, por el situado fiscal territorial; se trata de una atribución que le fue conferida a dichas juntas, dentro de las posibilidades de crear, fusionar, suprimir o trasladar las funciones de los organismos de la Administración municipal.

El situado fiscal territorial es un mecanismo creado por el Decreto 1548 de 1995, desarrollado en su Capítulo 4, del cual hace parte el párrafo acusado, que pretende garantizar a las comunas y corregimientos del Municipio de Santiago de Cali recursos financieros estables para atender las necesidades básicas en razón del principio de desconcentración.

La supresión de la facultad de las JAL de iniciativa en el gasto y proyectos de inversión, aunque tiene relación con el gasto presupuestal, es una de las facultades incluidas dentro de las extraordinarias conferidas al alcalde municipal, porque en ellas no se determinaron unos temas específicos, sino que el concejo le otorgó la atribución general de reestructurar y reorganizar la Administración municipal, en virtud de cuyo ejercicio bien podía derogar las disposiciones del Acuerdo núm. 4 de 1989, citadas en el párrafo acusado, alusivas a esas facultades.

Además, el párrafo I del acuerdo de facultades sólo exceptuó del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al alcalde, a las Empresas de Servicios Varios Emsirva y a las Empresas Municipales Emcali.

V.- LA DECISION

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

CONSIDERACIONES

El texto de la norma acusada, contenida en el Decreto 1548 de 1995, es como sigue:

"ARTICULO 17.- .

"PARAGRAFO TRANSITORIO 2.- El Situado Fiscal Territorial reemplaza en su totalidad todo mecanismo o forma, con fundamento legal o de hecho, de iniciativa en el gasto y proyectos de inversión por parte de las Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal. Se entienden derogados entonces, a partir de enero de 1997 el párrafo del Artículo 1 y los artículos 3, 4, 6, 7 y 12 del Acuerdo 04 de marzo 17 de 1989. Los artículos 2 y 5 de la norma recién citada estarán condicionados a las disposiciones propias del proceso de transformación de las Empresas Municipales de Cali -EMCALI- y Empresas de Servicios Varios -EMSIRVA-. Para efectos del proceso de titulación de terrenos de que trata el literal b del Artículo 8 de la misma norma, será realizado bajo la orientación y en coordinación con la Secretaría de Vivienda Social".

La norma acusada fue expedida en uso de las atribuciones conferidas al alcalde por el artículo 315, numerales 3, 4 y 5 de la Constitución Política y, en especial, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Acuerdo Municipal núm. 2 de 9 de marzo de 1995 al Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, en los siguientes términos:

"ARTICULO PRIMERO: Revístese al Alcalde Municipal de Santiago de Cali de facultades extraordinarias para reestructurar y reorganizar las distintas dependencias de la Administración Municipal, hasta diciembre 31 de 1995.

"En ejercicio de estas facultades el Alcalde podrá trasladar, crear, suprimir o fusionar Cargos, Dependencias, Secretarías, Departamentos Administrativos, Fondos con o sin Personería Jurídica y/o trasladar, crear, suprimir o fusionar las funciones de estos organismos.

"PARAGRAFO I: Se exceptúan la Empresa de Servicios Varios -EMSIRVA- y las Empresas Municipales -EMCALI-, que adelantarán un proceso independiente de transformación, conforme a la Ley 142 de 1994.".

En primer término, la Sala advierte que se encuentra de acuerdo con lo expresado por la parte demandada y el representante del Ministerio Público, en el sentido de que las Juntas Administradoras Locales hacen parte de la Administración municipal, y, por lo tanto, que es función de los concejos determinar su estructura y funciones.

Como en el asunto objeto de examen el Concejo Municipal de Santiago de Cali confirió facultades al alcalde de dicho municipio para que reestructurara y reorganizara las distintas dependencias de la Administración municipal, delegación que tiene respaldo en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, es entendido que con base en dichas facultades bien podía el citado funcionario reestructurar las Juntas Administradoras Locales.

A juicio del a quo, la Administración municipal se equivocó al considerar que el término "reestructuración" lleva implícito el de reformas presupuestales, razón por la cual declaró la nulidad de la norma acusada, que derogó los artículos 1º en su párrafo, 3º, 4º, 6º, 7º y 12

transitorio del Acuerdo núm. 4 de 1989, los cuales establecían, en su orden, que las obras acordadas por las JAL se deberían incluir en los presupuestos de la Administración central, fondos y entidades descentralizadas; que en cada comuna la respectiva JAL distribuiría dentro del presupuesto de rentas y gastos de la Administración central la suma de \$50.000.000.00 para el mejoramiento de los servicios de salud, educación, seguridad, etc.; que las JAL contratarían, a través de las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejoras y Ornato, entre otras entidades, lo necesario para la conservación y el mantenimiento de los locales donde funcionen centros de salud, sedes comunales, escuelas, etc; que la JAL de cada corregimiento del Municipio del Cali podría distribuir la suma de \$10.000.000.00 para el mejoramiento de los servicios de salud, educación primaria, vigilancia, ente otros; y que las partidas establecidas en dicho acuerdo se incrementarían de acuerdo con el porcentaje de aumento del salario mínimo.

En la norma acusada, el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali modificó las funciones de las JAL contenidas, se reitera, en los artículos 1º párrafo, 3º, 4º, 6º 7º y 12 transitorio del Acuerdo núm. 4 de 1989, disponiendo que el situado fiscal territorial reemplazaría en su totalidad todo mecanismo o forma de iniciativa en el gasto y proyectos de inversión por parte de las Juntas Administradoras Locales.

El artículo 13 del Decreto 1548 de 1995 creó el situado fiscal territorial, "con el fin de garantizarle a las Comunas y Corregimientos del Municipio de Santiago de Cali recursos financieros estables a fin de atender necesidades básicas en razón del principio de desconcentración.". A su turno, los artículos 14 y 15 ibídem disponen que el situado fiscal territorial se calculará tomando del presupuesto de rentas de la respectiva vigencia fiscal un porcentaje del monto de los recursos que se aspira a captar por concepto del impuesto de industria y comercio (12%), que se incrementará anualmente hasta llegar a un 25% en enero del año 2000, y que se destinará el 10% a los corregimientos y el 90% al área urbana del municipio, entendiéndose que de ésta hacen parte las comunas y las áreas suburbanas.

De otra parte, establece que del situado fiscal territorial con destino al área urbana se destinará el 60% para repartir en partes iguales en cada comuna y el 40% restante para distribuir de acuerdo con un factor de ponderación denominado Índice de Focalización de la Inversión Territorial IFIT, desarrollado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal a partir de las siguientes variables: población de la comuna, viviendas en estratos 1 y 2 y mayor esfuerzo fiscal de las comunas.

La Sala advierte que a nivel municipal, dentro de las competencias del concejo en materia de determinación del presupuesto del municipio, dicho organismo tiene la capacidad jurídica para crear las JAL y determinar naturalmente sus presupuestos, tal y como se desprende del artículo 318 inciso primero y numeral 4 y 313, numeral, 5, de la Constitución Política, los cuales, en su orden, prescriben que con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los servicios públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas o corregimientos; que corresponde a las Juntas Administradoras Locales distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; y que es función de los concejos municipales dictar las normas orgánicas del presupuesto.

En consecuencia, los concejos municipales están facultados para establecer como elemento del presupuesto el situado fiscal, en cualquiera de sus modalidades, respetando los límites trazados por normas de superior jerarquía, o suprimirlo y reemplazarlo por modalidades diferentes de financiación de las necesidades de las comunas locales. Esas facultades del concejo municipal pueden ser delegadas específicamente o como parte integrante de una delegación de facultades más general, como sucede en el caso sub examine, cuando se delega la facultad de reestructurar la Administración.

Concluye la Sala que el párrafo transitorio 2 del artículo 17 del Decreto 1548 de 1995 no está viciado de nulidad, pues, de una parte, el Acuerdo núm. 2 de 1995, que confirió facultades al alcalde para expedir el mencionado decreto, expresamente señaló que las facultades lo eran para reestructurar las distintas dependencias de la Administración Municipal, de la cual, como ya se dijo, hacen parte las Juntas Administradoras Locales; y, de otra, porque el término "reestructurar" no excluye el de modificar cualquiera de los elementos que componen una entidad, entre ellos el de sus funciones, en este caso, las de las JAL, que fue lo que hizo precisamente el acto acusado al suprimir las contenidas en el Acuerdo núm. 4 de 1989 a las que se hizo alusión anteriormente, inclusive las consecuencias en materia presupuestal.

En consecuencia, procede la revocatoria de la sentencia para proferir un fallo denegatorio de las pretensiones de la demanda.

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:

REVOCASE la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de fecha 14 de noviembre de 1997 y, en su lugar, DENIEGANSE las pretensiones de la demanda.

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

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA

Presidente

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ

MANUEL S. URUETA AYOLA

ADMINISTRACION MUNICIPAL - Reestructuración / REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL - Delegación al Alcalde / JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Reestructuración / REESTRUCTURACION DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Facultad Extraordinaria del Alcalde

En primer término, la Sala advierte que se encuentra de acuerdo con lo expresado por la parte demandada y el representante del Ministerio Público, en el sentido de que las Juntas Administradoras Locales hacen parte de la Administración Municipal, y, por lo tanto, que es función de los concejos determinar su estructura y funciones. Como en el asunto objeto de examen el Concejo Municipal de Santiago de Cali confirió facultades al alcalde de dicho municipio para que reestructurara y reorganizara las distintas dependencias de la Administración municipal, delegación que tiene respaldo en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, es entendido que con base en dichas facultades bien podía el citado funcionario reestructurar las Juntas Administradoras Locales. En la norma acusada, el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali modificó las funciones de las JAL contenidas, se reitera, en los artículos 1o. parágrafo, 3o., 4o., 6o. 7o. y 12 transitorio del Acuerdo núm. 4 de 1989, disponiendo que el situado fiscal territorial reemplazaría en su totalidad todo mecanismo o forma de iniciativa en el gasto y proyectos de inversión por parte de las Juntas Administradoras Locales. La Sala advierte que a nivel municipal, dentro de las competencias del concejo en materia de determinación del presupuesto del municipio, dicho organismo tiene la capacidad jurídica para crear las JAL y determinar naturalmente sus presupuestos, tal y como se desprende del artículo 318 inciso primero y numeral 4 y 313, numeral 5, de la Constitución Política, los cuales, en su orden, prescriben que con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los servicios públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas o corregimientos; que corresponde a las Juntas Administradoras Locales distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; y que es función de los concejos municipales dictar las normas orgánicas del presupuesto. En consecuencia, los concejos municipales están facultados para establecer como elemento del presupuesto el situado fiscal, en cualquiera de sus modalidades, respetando los límites trazados por normas de superior jerarquía, o suprimirlo y reemplazarlo por modalidades diferentes de financiación de las necesidades de las comunas locales. Esas facultades del concejo municipal pueden ser delegadas específicamente o como parte integrante de una delegación de facultades más general, como sucede en el caso sub examine, cuando se delega la facultad de reestructurar la Administración. Concluye la Sala que el parágrafo transitorio 2 del artículo 17 del Decreto 1548 de 1995 no está viciado de nulidad, pues, de una parte, el Acuerdo núm. 2 de 1995, que confirió facultades al alcalde para expedir el mencionado decreto, expresamente señaló que las facultades lo eran para reestructurar las distintas dependencias de la Administración Municipal, de la cual, como ya se dijo, hacen parte las Juntas Administradoras Locales; y, de otra, porque el término "reestructurar" no excluye el de modificar cualquiera de los elementos que componen una entidad, entre el de sus funciones, en este caso las de las JAL, que fue lo que hizo precisamente el acto acusado al suprimir las contenidas en el Acuerdo núm. 4 de 1989 a las que se hizo alusión anteriormente, inclusive las consecuencias en materia presupuestal.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:31:35