**FACULTAD PARA MODIFICAR EL PRESUPESTO – El concejo municipal es la autoridad competente para realizar modificaciones o traslados que aumenten el monto total de los presupuestos por iniciativa del alcalde. Sin embargo, el burgomaestre local puede realizar movimientos internos, en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo.**

Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es el colegiado de elección popular, (Congreso, Asamblea y Concejo) el que tiene la competencia de aprobar el presupuesto y obviamente los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del gobernante, cuando ellos contemplen el aumento o complemento de partidas insuficientes, en las cuales sea necesario aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes. Tales movimientos presupuestales o traslados presupuestales internos, son realizados por el ejecutivo sin autorización del concejo, siempre y cuando no se altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.En este mismo sentido la Corte Constitucional, precisó en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar traslados que se trata de una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo: (…). De lo expuesto se puede colegir que el concejo municipal es la autoridad competente para realizar modificaciones o traslados que aumenten el monto total de los presupuestos por iniciativa del alcalde. Sin embargo, el burgomaestre local puede realizar movimientos internos, en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida el numeral 3º artículo 313 Constitucional, siempre y cuando esas medidas no impliquen aumento de las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal.

**FACULTAD PARA MODIFICAR EL PRESUPESTO -Es del Concejo Municipal / FACULTADES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUE OTORGAN A LOS ALCALDES – Deben hacerse *pro tempore*. /ACUERDO MUNICIPAL – Invalidez por haber autorizado al alcalde municipal para modificar el presupuesto.**

Descendiendo al fondo del presente caso, se tiene que es el concejo municipal y no el alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, por lo que el ejecutivo municipal no puede ordinariamente modificar el presupuesto, pues se repite, tal atribución corresponde al concejo municipal. En suma, el concejo municipal no puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del alcalde. De la lectura del Acuerdo n.° 012 de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Corrales, se tiene que en su artículo 3º se autorizó “al Alcalde Municipal para que realice los movimientos necesarios para la plena implementación de este Acuerdo”*.* La Sala considera que el artículo 3° del acuerdo demandado contradice abiertamente el marco constitucional y legal, toda vez que dichas facultades radican única y exclusivamente en el concejo municipal en virtud de los principios de representación y legalidad del gasto, salvo las autorizaciones que prevé la Constitución y el Decreto 111 de 1996, que en el presente caso no se presentan.Efectivamente, de la simple lectura del Acuerdo n.° 12 de 2021 se infiere que el Concejo Municipal de Corrales autorizó al alcalde para modificar el presupuesto del ente territorial, argumentándose en su defensa que el “concejo municipal puede autorizar al alcalde municipal para ejercer pro tempore precisas funciones de las que les corresponden…”, sin especificarse en el acuerdo demandado un término limitante. Recuérdese que dichos cuerpos colegiados no pueden desprenderse en forma definitiva de sus funciones, pues precisamente la Constitución en el numeral 3° del artículo 313, hace claridad que en que la autorización que da el concejo a los alcaldes para ejercer funciones que les son propias, debe hacerse *pro tempore*, es decir, por un tiempo limitado, pues de lo contrario, se estarían desasiendo de las funciones que les fueron fijadas, contrariando además lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política. Además, tampoco se establece en el acuerdo demandado elmonto de la modificación presupuestal, si la misma se trata de traslados que aumenten el monto total del presupuesto, lo que es competencia de los concejos municipales, o si por el contrario se trata de traslados internos competencia del Alcalde,en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida el numeral 3º artículo 313 Constitucional, siempre y cuando esas medidas no impliquen aumento de las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal. En este sentido, el Concejo Municipal de Corrales no limitó la facultad otorgada al alcalde exclusivamente para que realizara movimientos presupuestales internos de recursos, sino que por el contrario, lo autorizó para que de forma general realizara los “movimientos presupuestales necesarios...”, permitiéndole al burgomaestre en la práctica ejecutar adiciones o traslados presupuestales que alteren el monto total del presupuesto de rentas y de gastos, lo que a todas luces es competencia exclusiva del Concejo Municipal. Ciertamente, en el acuerdo demandado no se hace la salvedad de que se trata de movimientos presupuestales internos o que se trata de recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos. Es el Concejo Municipal y no el Alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, con base en tales principios, por lo que se concluye que el ejecutivo municipal no puede ordinariamente modificar y mucho menos adicionar el presupuesto, pues se repite que tal atribución corresponde al concejo municipal, ya que implica la variación o aumento de las partidas aprobadas por el cuerpo colegiado. Por las razones expuestas, la Sala considera que el cargo tiene vocación de prosperidad, por lo que se declarará la invalidez del artículo 3 del Acuerdo 012 de 2021.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI

REPÚBLICA DE COLOMBIA

****

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

Tunja, 10 de agosto de 2022

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Acción  | **:** | **Validez de Acuerdo Municipal** |
| Demandante  | : | **Departamento de Boyacá**  |
| Demandado  | : | **Acuerdo 12 de 2021 Concejo Municipal de Corrales**  |
| Expediente  | : | **15001-23-33-000-2021-00773-00** |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Magistrado Ponente  | : | **Luís Ernesto Arciniegas Triana** |

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar **sentencia de única instancia** para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá solicitando la invalidez del Acuerdo No. 012 del 7 de octubre de 2021, “*Por medio del cual se efectúan traslados dentro del presupuesto de gastos y se crea nuevo rubro al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Corrales para la vigencia fiscal 2021”.*

**I. ANTECEDENTES**

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez parcial del Acuerdo 012 del 7 de octubre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Corrales.

Por último, se solicita que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de violación.

**II. HECHOS**

El Concejo Municipal de Corrales expidió el Acuerdo Municipal n.° 012 del 7 de octubre de 2021, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 14 de octubre de 2021.

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Constitución Política y a la Ley. Estima como norma violada el artículo 345 de la Constitución Política.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la norma invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Corrales la desconoce por las siguientes razones:

Asegura que el artículo 3° de dicho acuerdo viola la norma transcrita, dado que en el mismo se autoriza al ejecutivo municipal **“*para que realice los movimientos necesarios para la plena implementación de este acuerdo”*,** desconociendo que esa facultad es exclusiva del concejo municipal.

**III. TRÁMITE PROCESAL**

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 17 de noviembre de 2021 siendo admitida por el despacho mediante providencia del 14 de diciembre de 2021, sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en lista (fl.84), se pronunció **el Municipio de Corrales** en los siguientes términos:

Manifiesta que el acuerdo municipal demandado no trasgrede la Constitución ni la ley, ni viola los preceptos sobre facultades tanto de los Concejos Municipales como del Alcalde, dado que *“antes de ser aprobado por la corporación edilica estuvo en estudio, desde la comisión tercera de presupuesto y hacienda pública, como en las respectivas sesiones en plenaria, donde cualquier yerro o situación inconstitucional hubiese sido alertada por el cuerpo de elección popular”.*

Sostiene que los traslados del acuerdo acusado versan sobre apropiaciones aprobadas en el presupuesto inicial, teniendo la posibilidad de crear rubros a través traslados que guarden consistencia con el Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones y el proceso de planeación financiera.

Asegura que era indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente, o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de deuda o inversión, “*en aras de cumplir las metas del plan de desarrollo por el que se hace necesario incorporar al presupuesto municipal para la vigencia fiscal 2021, conceptos de gasto inicialmente no contemplados en el acuerdo 018 de 2020”.*

Expone que la iniciativa del ejecutivo no es únicamente para presentar el proyecto inicial de presupuesto, si no también, “*aquellos proyectos que le modifican, y esto no es contrario a la constitución ni a la ley”*.

Indica que “*el concejo municipal puede autorizar al alcalde municipal para ejercer pro tempore precisas funciones de las que les corresponden a ... los concejos municipales, advirtiendo que dicha atribución otorgada solo podrá ser ejercida por lo concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza, por lo cual no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos...”.*

Que en cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo se hace necesario incorporar al presupuesto municipal para la vigencia fiscal 2021, “*conceptos de gasto inicialmente no contemplados en el Acuerdo 018 de 17 de noviembre de 2020, específicamente recursos necesarios para la adquisición de un Terreno para la ampliación del Parqueadero del municipio por valor de $50.000.000, es decir****, que el alcalde estaría facultado para suscribir los contratos que la adquisición del terreno conlleve”*.**

De esta forma solicita que se declare la validez del acuerdo y que en consecuencia sean negadas las pretensiones de la demanda.

3. Mediante providencia del 14 de febrero de 2022, se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio y su contestación. Además, como no había pruebas por practicar, se prescindió del término probatorio, en tanto se encontraban aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

**IV- CONSIDERACIONES**

**1. Problema jurídico**

A la Sala le corresponde determinar en la presente oportunidad si el artículo 3º del Acuerdo 012 del 7 de octubre de 2021 “*Por medio del cual se efectúan traslados dentro del presupuesto de gastos y se crea nuevo rubro al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Corrales para la vigencia fiscal 2021”,* viola el artículo 345 de la Constitución Política, al facultar al alcalde *“para que* ***realice los movimientos*** *necesarios para la plena implementación de este acuerdo.”*, ya que en el sentir del Departamento de Boyacá la modificación del presupuesto es una competencia que por regla general corresponde al respectivo Concejo Municipal*.*

Con el fin de despejar el anterior interrogante, la Sala analizará la facultad para modificar el presupuesto municipal.

**2. -Facultad para modificar el presupuesto municipal:**

Por mandato constitucional la programación, aprobación, **modificación** y ejecución de **los presupuestos de los municipios**, como entidades territoriales que son, las regula la Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313 numeral 5º, Superior, que consagra:

“Artículo 313. –Corresponde a los concejos: 1 (…)

5. **Dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos**. (…). (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En igual sentido, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994[[1]](#footnote-1), consagra entre otras como funciones del concejo:

“Artículo 32. Atribuciones: Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, **son atribuciones de los Concejos** las siguientes:

(…)

10. **Dictar las normas orgánicas de presupuesto** y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Ahora bien, el artículo 345 Constitucional dispone:

“Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

**Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado** por el Congreso, por las asambleas departamentales, o **por los concejos** distritales o **municipales**, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En tal medida, no puede existir ingreso ni gasto público y, por tanto, presupuesto sin participación de los representantes de la sociedad, independientemente de las formas organizativas o trámites de aprobación (**principio de la representación**), conforme se encuentra consagrado en el artículo 345 precitado.

Igualmente, el artículo 345 consagra el **principio de legalidad del gasto**, al disponer que “*no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales o por lo Concejos Municipales*”.

Sobre el principio de legalidad del gasto la Corte Constitucional[[2]](#footnote-2) precisó:

“Uno de esos principios es el de **legalidad**, el cual, ha dicho la Corte, se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales.

“Según tal principio, **corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno** (C.P art. 1). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P. art. 346) sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (C.P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas. (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996).

Del contenido de los artículos 150-11, 345, 346 y 352 de la C.P[[2]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-772-98.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn2%22%20%5Co%20%22)., podría concluirse entonces, que **ningún poder público, distinto al Congreso, estaría legítimamente habilitado para introducir modificaciones al presupuesto general de la Nación**[[3]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-772-98.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn3%22%20%5Co%20%22); ahora bien, si se tiene en cuenta que el mismo Constituyente le ordenó a dicha Corporación someterse a la Ley Orgánica de Presupuesto para el cumplimiento de esa función y, dada la categoría de ley que previó para el efecto[[4]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-772-98.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn4%22%20%5Co%20%22), supeditar su actividad legislativa en la materia a su contenido, es claro que todo lo relacionado con los procedimientos a seguir para la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, ha de estar regulado en su integridad por el respectivo estatuto orgánico. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Sin embargo, la misma Constitución estableció algunas excepciones a estos principios que sólo son aplicables en los términos y condiciones previstas en la misma Carta. Así pues, algunas de las excepciones por considerar son: **(i)** los estados de excepción, los cuales pueden ser decretados únicamente por el Gobierno y no tienen aplicación en las entidades territoriales; **(ii)** la no expedición del presupuesto por parte del órgano de representación, situación que consagra una especie de “silencio positivo” y sólo se prevé para el trámite de aprobación pero no para los trámites de modificación; **(iii)** la no presentación oportuna del presupuesto al órgano de representación correspondiente, para lo cual el mismo artículo 348 prevé la repetición del presupuesto y no es aplicable para las modificaciones; y **(iv)** por último, la negación expresa del presupuesto por parte de la Corporación de elección popular, caso en el cual se previó la repetición de presupuesto y sólo aplica para la adopción del presupuesto de la vigencia y no para sus modificaciones.

Ahora bien, el artículo 352 Superior consagra el siguiente mandato:

“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la **Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la** programación, aprobación, **modificación**, ejecución **de los presupuestos** de la Nación, **de las entidades territoriales** y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En desarrollo del anterior precepto constitucional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, determinó las reglas para las **"modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo**, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones de acuerdo al concepto emitido por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, el 5 de junio de 2008, en el cual precisó:

“2.3. Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

**El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996[[3]](#footnote-3), determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo,** en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a) **La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente**, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.[[4]](#footnote-4)

b) **Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales**, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los *créditos suplementales*, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los *créditos extraordinarios*, cuando se crea una partida.[[5]](#footnote-5) **En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional**, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c) **Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contra crédito),** **sin alterar el monto total de los presupuestos** de **funcionamiento**, **inversión** o **servicio de la deuda**, en cada sección presupuestal, o sea, que **sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto**, se denominan “**traslados presupuestales internos**”.[[6]](#footnote-6) **Competen al jefe del órgano respectivo**, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si **el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas[[7]](#footnote-7).** En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, **no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.**

Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que **tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal**.[[8]](#footnote-8) (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es el colegiado de elección popular, (Congreso, Asamblea y Concejo) el que tiene la competencia de aprobar el presupuesto y obviamente los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del gobernante, cuando ellos contemplen el aumento o complemento de partidas insuficientes, en las cuales sea necesario aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes. Tales movimientos presupuestales o traslados presupuestales internos, son realizados por el ejecutivo sin autorización del concejo, **siempre y cuando no se altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.**

En este mismo sentido la Corte Constitucional[[9]](#footnote-9), precisó en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar traslados que se trata de una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo:

“Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución, **que indica que los traslados presupuéstales deben ser ordenados por el legislador, sin que sea posible que éste resigne dicha facultad en el Ejecutivo.** Sobre el particular la Corte ha insistido en la necesidad de que dichos traslados sean aprobados directamente por el legislador. En este sentido ha expresado lo siguiente:

"Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido **que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso**, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuéstales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto..." (Negrilla y Subrayado fuera de texto).

De lo expuesto se puede colegir que el concejo municipal es la autoridad competente para realizar modificaciones o **traslados que aumenten el monto total de los presupuestos** por iniciativa del alcalde. Sin embargo, el burgomaestre local puede realizar movimientos internos, en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida el numeral 3º artículo 313[[10]](#footnote-10) Constitucional, siempre y cuando esas medidas no impliquen aumento de las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal.

Finalmente, el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012[[11]](#footnote-11) consagró como facultades de los alcaldes en materia de presupuesto la de: "*Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución*”.

**3. Solución del caso concreto**

En el presente caso el Acuerdo n.° 012 de 7 de octubre de 2021 “*Por medio del cual se efectúan traslados dentro del presupuesto de gastos y se crea nuevo rubro al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Corrales para la vigencia fiscal 2021”,* contempla lo siguiente:

“

**CONSIDERANDO:**

1. Que mediante Acuerdo Municipal Nº 018 de 17 de noviembre de 2020, el Honorable Concejo Municipal aprobó el presupuesto de rentas, gastos e inversiones del Municipio de Corrales para la vigencia fiscal 2021, liquidado mediante Decreto Nº 097 de diciembre 23 de 2020;
2. Que la iniciativa del ejecutivo no es únicamente para presentar el proyecto inicial de presupuesto, sino también aquellos proyectos que le modifican. **Tanto para traslados** entre secciones como entre tipos de presupuesto y entre programas y subprogramas. Por eso, la Dirección de Presupuesto del Minhacienda, como autoridad asesora del tema presupuestal, en concepto 0709 de marzo de 1999 se basa en la sentencia Nº 772/98 de la Corte Constitucional emanada el 10 de diciembre, M.P. Fabio Morón Díaz, y resalta cuándo los **movimientos presupuestales** son competencia del Congreso y por analogía, a las corporaciones: “Se concluye que en lo referido a **traslados presupuestales** el legislador en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos: En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuestos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda), o entre programas y subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.”;
3. Que el Dto. 568 de 1996 y el Art. 8 del Dto. 111 del mismo año ha preferido que la inversión se refleje en programas y subprogramas, en concordancia con el Art. 68 del Dto. 111 de 1996 que obliga a la implementación del Banco de Programas y Proyectos. Con estos conceptos la normativa presupuestal Colombiana se propone que los recursos asignados conduzcan a la verificación del grado de cumplimiento de objetivos, planes y proyectos;
4. Que el Art. 345 C.P., inciso 2, en aras de la legalidad y de evitar la dictadura fiscal expresa: “Tampoco podrá hacerse ningún gasto pública que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Esto equivale a afirmar que los traslados se hacen entre las apropiaciones aprobadas en el presupuesto inicial; no obstante, aparece la posibilidad de crear rubros mediante traslados, primeros si son adelantados por el Congreso o las Corporaciones mediante una operación de contra crédito (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996 y Concepto del DNP, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, 1382, octubre 24 de 2000); segundo, cuando el ejecutivo los lleva a cabo al interior de su sección conforme el Decreto de liquidación sin modificar las apropiaciones globales adoptadas por el Congreso o la Corporación. No siendo otra cosa que el cumplimiento del principio de reserva de ley que conduce a prever legalmente la apropiación para proceder a su ejecución o al nacimiento legal de una renta previamente a su recaudación. Por tanto, existe un rubro al cual se le acredita recursos, pero que están contemplados en el presupuesto desde vigencias anteriores acordes al plan de desarrollo municipal.
5. Que las adiciones, traslados o reducciones que modifiquen el valor total de los gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión serán aprobados por el Confis, o quien éste delegue (Artículo 24 Decreto 115 de 1996), con el concepto del Secretario de Hacienda Territorial, requiriendo el certificado de disponibilidad que garantice la existencia de los recursos, expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces (Artículo 24 Decreto 115 de 1996);
6. Que se hace necesario **realizar traslados presupuestales en la sección de Inversión para dar cumplimiento a los indicadores propuestos al Plan Desarrollo Municipal 2020-2023 “Juntos por Corrales”**;
7. Que la Secretaria de Hacienda Municipal Certifica que **existe disponibilidad en el presupuesto de los rubros a afectar el traslado;**

Por lo anteriormente expuesto,

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO**. Acredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal 2021 del Municipio de Corrales, la suma de **CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. ($50.000.000)**, conforme al siguiente detalle:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **CÓDIGO** | **DETALLE** | **VALOR** |
| **2** | **GASTOS** | **50.000.000,00** |
| **2.3** | **Inversión** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2** | **Adquisición de bienes y servicios** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.01** | **Adquisición de activos no financieros** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.01.03** | **Activos no producidos** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.01.03.001** | **Tierras y terrenos** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.01.03.001.01** | **(N) COMPRA TERRENO AMPLIACIÓN PARQUEADERO MUNICIPIO** | **50.000.000,00** |
| 2.3.2.01.03.001.01.40 | Vivienda | 50.000.000,00 |
| 2.3.2.01.03.001.01.40.02 | Ordenamiento territorial y desarrollo urbano | 50.000.000,00 |
| 2.3.2.01.03.001.01.40.02.420 | SGP PROPÓSITO GENERAL FORZOSA INVERSIÓN LIBRE INVERSIÓN SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR | 21.525.622,47 |
| 2.3.2.01.03.001.01.40.02.523 | REC. BALANCE RECURSOS PROPIOS | 28.474.377,53 |

**ARTÍCULO SEGUNDO**. Contra acredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal 2021 del Municipio de Corrales, la suma de **CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. ($50.000.000)**, conforme al siguiente detalle:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **CÓDIGO** | **DETALLE** | **VALOR** |
| **2** | **GASTOS** | **50.000.000,00** |
| **2.3** | **Inversión** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2** | **Adquisición de bienes y servicios** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.02** | **Adquisición de diferentes activos** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.02.02** | **Adquisición de servicios** | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.02.02.005** | **Servicios de la construcción**  | **50.000.000,00** |
| **2.3.2.02.02.005.01** | **APOYO A PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL SECTOR VIVIENDA** | **50.000.000,00** |
| 2.3.2.02.02.005.01.40 | Vivienda | 50.000.000,00 |
| 2.3.2.02.02.005.01.4001 | Acceso a soluciones de vivienda  | 50.000.000,00 |
| 2.3.2.02.02.005.01.4001032.019.420 | SGP PROPÓSITO GENERAL FORZOSA INVERSIÓN LIBRE INVERSIÓN SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA | 21.525.622,47 |
| 2.3.2.02.02.005.01.4001032.019.523 | REC. BALANCE RECURSOS PROPIOS | 28.474.377,53 |

**ARTICULO TERCERO.** Autorizase al Alcalde Municipal para que realice los movimientos necesarios para la plena implementación de este Acuerdo.

**ARTÍCULO CUARTO.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación, sanción, publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.” (Subrayado propio)

En el expediente también reposa oficio suscrito por la Alcaldesa Municipal de Corrales (E), de 24 septiembre 2021, mediante el cual presentó a consideración del Concejo municipal el proyecto de acuerdo denominado “*Por medio del cual se efectúan traslados dentro del presupuesto de gastos y se crea nuevo rubro al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Corrales, para la vigencia fiscal 2021”.*

En la exposición de motivos se indica que en cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo se hace necesario incorporar al Presupuesto Municipal de la vigencia fiscal 2021, “***conceptos de gasto inicialmente no contemplados en el Acuerdo 18 de 17 de noviembre del 2020,*** *específicamente, recursos necesarios para la adquisición de un terreno para la ampliación del parqueadero del municipio por valor de $50.000.000 de pesos”.*

Asimismo, reposa certificación suscrita por la Secretaría de Hacienda municipal de Corrales, del 22 de septiembre de 2021, mediante la cual hace constar “*Que una vez consultada la Ejecución Presupuestal de Gastos del Municipio de Corrales, con corte a 22/09/2021, y como anexo al Proyecto de Acuerdo por medio del cual se efectúan traslados dentro del Presupuesto de Gastos y se crea nuevo rubro al Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio de Corrales para la vigencia fiscal 2021,* ***existe disponibilidad de recursos según el siguiente por menor,*** *que soporta dicha operación presupuestal.*

|  |  |
| --- | --- |
| **CÓDIGO /CONCEPTO** | **VALOR** |
| **2.3.2.02.02.005.01.4001** |  |
| **APOYO A PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL SECTOR VIVIENDA** |  |
| SGP PROPÓSITO GENERAL FORZOSA INVERSIÓN LIBRE INVERSIÓN SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MÁS ÚLTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR | 21.525.622,47 |
| REC. BALANCE RECURSOS PROPIOS | 28.474.377,53 |
| **TOTAL** | **$50.000.000** |

...”

Del mismo modo, se encuentra el Acta de Confis Municipal N.º 007 de 2021 suscrita por la Secretaría de Planeación e Infraestructura – Alcaldesa Municipal (E) y por la Secretaria de Hacienda Municipal de 23 de septiembre de 2021, en donde se *“expone la necesidad de realizar la ampliación del Parqueadero del Municipio, para lo cual es indispensable adquirir el terreno que permitirá la ejecución de dicha obra, inversión que permitirá dar cumplimiento a la meta de mantener habilitados el 100% de los equipamientos del municipio para el uso de los habitantes del municipio y poner a su servicio Espacios Públicos adecuados”.* En consecuencia, el Confis Municipal **aprueba el traslado a realizar.**

Por su parte, el ***Municipio de Corrales*** argumenta en defensa de la validez del artículo 3º del citado acuerdo, que “*el concejo municipal puede autorizar al alcalde municipal para ejercer pro tempore precisas funciones de las que les corresponden a ... los concejos municipales…”.* Y que “…*el alcalde estaría facultado para suscribir los contratos que la adquisición del terreno conlleve”*, lo que de la simple lectura del artículo 3° del acto demandado no se advierte, ya que en el mismo se está autorizando al alcalde es para que realice movimientos presupuestales sin especificar de que tipo, como se expondrá más adelante.

Así pues, a la Sala le corresponde determinar en la presente oportunidad si el artículo 3º del Acuerdo 012 del 7 de octubre de 2021 “*Por medio del cual se efectúan traslados dentro del presupuesto de gastos y se crea nuevo rubro al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Corrales para la vigencia fiscal 2021”,* viola el artículo 345 de la Constitución Política, al facultar al alcalde *“para que* ***realice los movimientos*** *necesarios para la plena implementación de este acuerdo.”*, ya que, en el sentir del Departamento de Boyacá la modificación del presupuesto es una competencia que por regla general corresponde al respectivo Concejo Municipal*.*

Descendiendo al fondo del presente caso, se tiene que es el concejo municipal y no el alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, por lo que el ejecutivo municipal no puede ordinariamente modificar el presupuesto, pues se repite, tal atribución corresponde al concejo municipal.

En suma, el concejo municipal no puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del alcalde.

De la lectura del Acuerdo n.° 012 de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Corrales, se tiene que en su artículo 3º se autorizó “*al Alcalde Municipal para que* ***realice los movimientos*** *necesarios para la plena implementación de este Acuerdo”.*

La Sala considera que **el artículo 3° del acuerdo demandado contradice abiertamente el marco constitucional y legal,** toda vez que dichas facultades radican única y exclusivamente en el concejo municipal en virtud de los principios de representación y legalidad del gasto, salvo las autorizaciones que prevé la Constitución y el Decreto 111 de 1996, **que en el presente caso no se presentan.**

Efectivamente, de la simple lectura del Acuerdo n.° 12 de 2021 se infiere que el Concejo Municipal de Corrales autorizó al alcalde para modificar el presupuesto del ente territorial, argumentándose en su defensa que el “*concejo municipal puede autorizar al alcalde municipal para ejercer pro tempore precisas funciones de las que les corresponden…”*, **sin especificarse en el acuerdo demandado un término limitante.**

Recuérdese que dichos cuerpos colegiados no pueden desprenderse en forma definitiva de sus funciones, pues precisamente la Constitución en el numeral 3° del artículo 313, hace claridad que en que la autorización que da el concejo a los alcaldes para ejercer funciones que les son propias, debe hacerse *pro tempore*, es decir, por un tiempo limitado, pues de lo contrario, se estarían desasiendo de las funciones que les fueron fijadas, contrariando además lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política[[12]](#footnote-12).

Además, tampoco se establece en el acuerdo demandado el **monto de la modificación presupuestal, si la misma se trata de traslados que aumenten el monto total del presupuesto,** lo que es competencia de los concejos municipales,o si por el contrario se trata de **traslados internos** competencia del Alcalde,en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida el numeral 3º artículo 313[[13]](#footnote-13) Constitucional, siempre y cuando esas medidas no impliquen aumento de las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal.

En este sentido, el Concejo Municipal de Corrales **no limitó** la facultad otorgada al alcalde exclusivamente para que realizara movimientos presupuestales internos de recursos, sino que por el contrario, lo autorizó para que de forma general realizara los *“movimientos presupuestales necesarios...”*, permitiéndole al burgomaestre en la práctica ejecutar adiciones o traslados presupuestales que alteren el monto total del presupuesto de rentas y de gastos, lo que a todas luces es competencia exclusiva del Concejo Municipal.

Ciertamente, en el acuerdo demandado no se hace la salvedad de que se trata de *movimientos presupuestales internos* o que se trata de *recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos*.

Es el Concejo Municipal y no el Alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, con base en tales principios, por lo que se concluye que el ejecutivo municipal no puede ordinariamente **modificar y mucho menos adicionar el presupuesto**, pues se repite que tal atribución corresponde al concejo municipal, ya que **implica la variación o aumento de las partidas aprobadas por el cuerpo colegiado**.

Por las razones expuestas, la Sala considera que el cargo tiene vocación de prosperidad, por lo que se declarará la invalidez del artículo 3 del Acuerdo 012 de 2021.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.** **DECLARAR LA INVALIDEZ** del artículo 3º del Acuerdo 012 del 7 de octubre de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Corrales, conforme a la motivación expuesta.

**SEGUNDO**.Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Corrales.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

**Magistrado**

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrado**

1. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional Sentencia C 772 de 1998 [↑](#footnote-ref-2)
3. Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.” Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz. [↑](#footnote-ref-5)
6. Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios. [↑](#footnote-ref-6)
7. El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: “ARTICULO 110.  Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación.” [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sala Plena de la Corte Constitucional. Referencia: expediente OP-055. Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional.". Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001). [↑](#footnote-ref-9)
10. Corresponde a los concejos: … 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. [↑](#footnote-ref-10)
11. Modificatorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. [↑](#footnote-ref-12)
13. Corresponde a los concejos: … 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. [↑](#footnote-ref-13)