**PRESUPUESTO PÚBLICO – Noción.**

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado y a su vez se constituye en un mecanismo de racionalización a través del cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo. Como instrumento de gobierno y control, se fundamenta, entre otros, en los principios de separación de poderes y legalidad, los cuales se expresan en los artículos 338 y 345 de la Constitución, que en lo pertinente preceptúan: (…)

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PRESUPUESTAL - Implicaciones.**

En este sentido, el principio de legalidad en materia presupuestal implica, por una parte, que “no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto, y por otra, que *"*el presupuesto de la Nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso” Si bien las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales cumplen funciones administrativas; lo cierto es que, como el Congreso, cumplen una función de representación popular y de control político frente a la administración, que hace que sean semejables en ciertos aspectos específicos. Precisamente, el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia prescribe como función de los concejos, la de dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, circunstancia que se acompasa con lo señalado en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012. Ahora bien, dentro en la etapa de ejecución del presupuesto naturalmente pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación. Para esos fines fueron establecidas reglas para la modificación del presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88.

**MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO – Clases / TRASLADOS O MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES – Definición y características**

Frente a las modificaciones del presupuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recordó que existen 3 clases de modificaciones: 1) reducción o aplazamiento de las apropiaciones; 2) adiciones al presupuesto o créditos adicionales; y 3) movimientos presupuestales, que se desarrollan así: (…) Atendiendo al caso objeto de análisis, la Sala únicamente hará referencia a los traslados o movimientos presupuestales, que pueden definirse como aquella operación mediante la cual se adelantan tanto créditos, como contracréditos, que a su vez pueden ser de dos clases: a) traslados presupuestales y b) traslados internos.Sobre el particular, el Departamento Nacional de Planeación en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016, expuso sobre el traslado lo siguiente: (…).

**TRASLADOS O MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES – Clases**

De lo anterior se puede colegir que existen dos tipos de traslados al presupuesto, los primeros que implican modificaciones al presupuesto por la creación de nuevos créditos o la adición de los existentes que requieren de la aprobación de la corporación de elección popular respectiva y los segundos que solamente aumentan una partida disminuyendo correlativamente otra y no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el Concejo Municipal, que pueden efectuarse por Decreto o Resolución. Finalmente, conviene precisar que, si bien el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispuso que los traslados presupuestales internos se darían en casos de urgencia manifiesta, la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998 expuso que ese tipo de operaciones pueden realizarse de manera general: (…) Conforme a ello, la Sala puede indicar que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 no creó una atribución excepcional, sino que lo que hizo fue mantener la posibilidad de realizar traslados presupuestales internos en situaciones de urgencia manifiesta.

**TRASLADOS PRESUPUESTALES INTERNOS – En tratándose de estos, no deben ser objeto de acuerdo municipal, sino que para ello basta con que el alcalde realice el respectivo traslado de manera ordinaria a través de acto administrativo, sin necesidad de acudir a la corporación edilicia /INVALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL – Invasión de órbita de competencia funcional del alcalde por el Concejo Municipal haber hecho un traslado presupuestal interno mediante acuerdo.**

De lo anterior, se puede deducir que el Concejo de Chiquinquirá por solicitud del alcalde de esa municipalidad, trasladó unos recursos al presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del año 2021. Sin embargo, como se expuso en el marco conceptual de la presente providencia los traslados presupuestales que afectan el nivel general de desagregación aprobado por el Concejo Municipal deben ser llevados a cabo por esa misma corporación y en el caso de los traslados que no alteran el referido nivel son de competencia del alcalde en su calidad de ordenador del gasto. En el caso objeto de análisis, encuentra la Sala que el traslado presupuestal realizado a través del acuerdo examinado aumentó unas partidas como fueron las denominadas servicios de la deuda (CA4), programa de equipamiento (CA517), infraestructura vial (CA512), programa gobierno, planeación y desarrollo (CA515), programa de educación de calidad (CA51), programa eléctrico (CA513), programa equipamiento (CA517), agua potable y saneamiento básico (CA52), programa atención a grupos vulnerables promoción social (CA55), y programa arte y cultura (CA54) y se disminuyeron las de las cuentas 2.1.1.01.01.001.01 sueldo básico, 2.2.2.02.02.002.02.03 intereses, comisiones y otros gastos deuda pública interna y 2.3.2.02.02.009.29.1.4 realizar actualización catastral, que se encuentran dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones. En ese orden de ideas, se puede colegir que el referido traslado al presupuesto hecho por el Concejo Municipal de Chiquinquirá se enmarca dentro de los denominados internos y en esa medida no era procedente que fuera objeto de acuerdo, sino que para ello bastaba con que el alcalde municipal realizara el respectivo traslado de manera ordinaria a través de acto administrativo, sin necesidad de acudir a la corporación edilicia. Ello quiere decir que el concejo municipal invadió la órbita funcional del alcalde, lo cual va en contravía de las normas superiores a las que se ha hecho mención y por ende resulta posible declarar la invalidez del acuerdo sometido a control judicial. Finalmente, en lo que refiere al argumento relacionado con la especificación de los recursos trasladados, la Sala encuentra que, si bien el artículo *“SEGUNDO”* del acuerdo demandado facultó a la Secretaría de Hacienda para que realizara las aclaraciones, correcciones necesarias y para enmendar errores de codificación, leyenda y/o aritméticos, para lo cual el alcalde municipal expidió el Decreto No. 129 de septiembre de 2021 con el cual pretendió corregir las expresiones *“OTROS RECURSOS”* por *“CRÉDITOS Y CONTRACREDITOS”* dicha circunstancia no resultaba posible en la medida que recayó sobre un acuerdo que no requería de la intervención del concejo municipal, razón por la cual este último no podía entregar una función que era propia del alcalde.

**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. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100650001500123> |



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 4**

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicado No.:** | 15001-2333-000-2021-00650-00 |
| **Demandante:** | Departamento de Boyacá |
| **Demandado:** | Concejo Municipal de Chiquinquirá |
| **Medio de control:** | Validez de acuerdo |
| **Asunto:** | Sentencia de única instancia |

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y cumplido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el presente asunto.

**I. ANTECEDENTES**

# 1.1 La demanda

1.- El Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo Número 009 del 27 de agosto de 2021 *“POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRA Y SUS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 2021”* expedido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, por desconocer la Constitución y la ley, con fundamento en los cargos que a continuación se detallan.

# 1.2 Pretensiones

*“Solicito al Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá que en razón a las consideraciones expuestas en el acápite anterior.*

*1. Se declare la invalidez el Acuerdo Número 009 del 27 de agosto de 2021 expedido por el Concejo Municipal de CHIQUINQUIRA”.*

# 1.3 Cargo formulado

2.- El Departamento de Boyacá invocó como violadas las normas contenidas en los artículos 338 y 345 de la Constitución Política de Colombia, artículos 12, 18, 79, 80, 81, 82 y 88 del Decreto 111 de 1996.

1. Desarrolló un cargo que denominó *“****inexistente especificación de los recursos trasladados”*** a través del cual indicó que el Acuerdo 009 pretende realizar traslados dentro del presupuesto de la vigencia 2021 y pese a que en el considerando 4 afirmó que *“traslados presupuestales sin modificar los totales aprobados con el Concejo Municipal”* fue tramitado ante la corporación de elección popular. Citó un aparte de la providencia proferida por este Tribunal dentro del expediente con radicado número 150012333000-2020-02335-00.

1. Agregó que de la lectura del artículo primero del acuerdo no pudo establecer el valor a trasladar, sino que infirió que correspondió a la suma de $801.000.000, así **mismo que no pudo determinar cuáles fueron los créditos y contra créditos que afectaron la modificación presupuestal**.

1. Por lo anterior, consideró que el acto trasgredió el **artículo 81 del Estatuto Orgánico de Presupuesto** en la medida que no pudo establecer de manera clara y precisa cuales fueron los recursos incrementados y cuales los desfavorecidos, lo que constató con la tabla del artículo **1 del acuerdo objetado** en donde no se determinaron los factores de crédito y contra crédito del traslado presupuestal.

1. Dijo que, para haber llegado a la anterior conclusión, revisó el contenido de la exposición de motivos de la cual no obtuvo mayor información relevante que hubiera desmentido lo dicho y ante la ausencia de proyecto de acuerdo, el acuerdo objetado no integró información que hubiera podido precisar la modificación presupuestal.

# 2. Posición de la entidad territorial

## 2.1 Municipio de Chiquinquirá

1. El Ente territorial indicó que por error involuntario digitó el nombre *“OTROS RECURSOS Y TOTAL”* debiéndose haber indicado la palabra ***“CREDITO Y CONTRACREDITO”*.**

|

1. Por lo anterior, en uso de la facultad de enmendar errores y hacer correcciones conferido por el artículo segundo del Acuerdo 09 de 2021 y de conformidad con el artículo 39 del Acuerdo No. 24 del 28 de noviembre de 2020 corrigió el error, y procedió a expedir el Acuerdo No. 129 de fecha 6 de septiembre de 2021 *“POR* ***MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL ACUERDO No. 09 DE AGOSTO 27 DE 2021 "POR EL CUAL SE HACEN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRA Y SUS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, PARA LA VIGENCIA, en el cual se liquida por valor de e OCHOCIENTOS UN MILLONES ($801.000.000)****”* en donde se determinaron los créditos y contra créditos que afectaron la modificación presupuestal, lo anterior de conformidad con el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, artículo 45 de la Ley 4 de 1913, 315 de la Constitución Política de Colombia, y al concepto 067841 del Departamento Administrativo de la Función Pública, la sentencia C – 178 de 2007 Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 del 26 de mayo de 2015 en su artículo 2.8.1.5.6, modificado por el artículo 8 del Decreto 412 de 2018.

1. Concluyó que el yerro cometido involuntariamente por parte de la administración municipal en el momento en que presentó el proyecto al concejo, fue subsanado mediante acto administrativo conforme lo permitió la misma norma.

**III. CONSIDERACIONES**

## 3.1 Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales

1. Laacción de revisión de los actos de los concejos municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores.

1. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986[[1]](#footnote-1), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

1. Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

1. En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encuentre que el acuerdo municipal sometido a su estudio es contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, debe remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

1. Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[2]](#footnote-2), el cual señala que, ***“****El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

1. Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A., que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

1. En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda.

## 3.2 Modificaciones y traslados al presupuesto

1. El presupuesto público es una herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado y a su vez se constituye en un mecanismo de racionalización a través del cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo[[3]](#footnote-3).

1. Como instrumento de gobierno y control, se fundamenta, entre otros, en los principios de separación de poderes y legalidad, los cuales se expresan en los artículos 338 y 345 de la Constitución, que en lo pertinente preceptúan:

*“ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.*

Y,

*“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****…" (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

1. En este sentido, el principio de legalidad en materia presupuestal implica, por una parte, que “no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto, y por otra, que *"el presupuesto de la Nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso”"*4

1. Si bien las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales cumplen funciones administrativas; lo cierto es que, como el Congreso, cumplen una función de representación popular y de control político frente a la administración, que hace que sean semejables en ciertos aspectos específicos.

1. Precisamente, el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia prescribe como función de los concejos, la de dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, circunstancia que se acompasa con lo señalado en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012.

1. Ahora bien, dentro en la etapa de ejecución del presupuesto naturalmente pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación[[4]](#footnote-4)[[5]](#footnote-5). Para esos fines fueron establecidas reglas para la modificación del presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88.

1. Frente a las modificaciones del presupuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[[6]](#footnote-6) recordó que existen 3 clases de modificaciones: 1) reducción o aplazamiento de las apropiaciones; 2) adiciones al presupuesto o créditos adicionales; y 3) movimientos presupuestales, que se desarrollan así:

*“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[[7]](#footnote-7).*

* 1. *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[[8]](#footnote-8).*

*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.*

* 1. *Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), 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”[[9]](#footnote-9). 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.*

1. Atendiendo al caso objeto de análisis, la Sala únicamente hará referencia a los **traslados o movimientos presupuestales**, que pueden definirse como aquella operación mediante la cual se adelantan tanto créditos, como contracréditos, que a su vez pueden ser de dos clases: a) traslados presupuestales y b) **traslados internos.**

1. Sobre el particular, el Departamento Nacional de Planeación en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016, expuso sobre el traslado lo siguiente:

*“(…) 6.1.1. Traslados Es una operación a través de la cual se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto de rentas o en el presupuesto de gastos. Toda vez que esos traslados pueden modificar o no el monto aprobado por el Congreso de la República entre los niveles rentísticos o los programas y subprogramas del gasto de inversión, debe tenerse en cuenta que:*

* 1. *Si el traslado a realizarse requiere modificar los totales por nivel rentístico (Ver tabla 3) y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se requiere presentar la modificación a consideración del legislativo a través de un proyecto de ley, para lo cual debe tenerse en cuenta los requisitos establecidos en el EOP.*

* 1. *Los traslados que no modifican los totales por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se adelantan por vía administrativa y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, sobre los cuales instruye el presente manual. (…)”*

1. En igual sentido, el artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público reglamentó los traslados internos para las entidades del orden nacional, en el siguiente sentido:

*“(…) ARTÍCULO 2.8.1.5.6. MODIFICACIONES AL DETALLE DEL GASTO. 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 programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso de la República, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. (…)”*

1. Por su parte, el numeral 4.5.2.4.2 de la Guía de Presupuesto Público Territorial de la Auditoria General de la República respecto de los traslados presupuestales definió que: *“Consiste en surtir una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estaríamos evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto, los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante, su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.”* Y más adelante precisó: *“Los traslados pueden autorizarse atendiendo el nivel de desagregación presupuestal que afecte. Es decir, si el traslado por ejemplo afecta el nivel de desagregación general aprobado por el (sic) CEP [Corporación de Elección Popular] requerirá tramitar la correspondiente ordenanza o acuerdo; mientras que si afecta niveles de desagregación más bajos, procede el decreto o resolución ejecutiva.”*

1. Ahora, en lo que corresponde al nivel territorial, este Tribunal ha señalado que, conforme al pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil antes mencionado, se deben tener en cuenta las mismas previsiones.

1. De lo anterior se puede colegir que existen dos tipos de traslados al presupuesto, los primeros que implican modificaciones al presupuesto por la creación de nuevos créditos o la adición de los existentes que requieren de la aprobación de la corporación de elección popular respectiva y los segundos que solamente aumentan una partida disminuyendo correlativamente otra y no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el Concejo Municipal, que pueden efectuarse por Decreto o Resolución.

1. Finalmente, conviene precisar que, si bien el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispuso que los traslados presupuestales internos se darían en casos de urgencia manifiesta, la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998 expuso que ese tipo de operaciones pueden realizarse de manera general:

*“(…) Cuando se de (sic) aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.*

*Ese tipo de* ***traslados internos,*** *que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.*

***Es más, ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996,* *reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto (…)”*** *(Negrillas y subrayas de la Sala)*

1. Si bien el anterior pronunciamiento refirió al artículo 34 del Decreto No. 568 de 1996, lo cierto es que actualmente se mantiene dicha disposición en el artículo 2.8.1.5.6. del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, norma que es del siguiente tenor literal:

*“ARTÍCULO 2.8.1.5.6. Modificaciones al Detalle del Gasto. 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 programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso de la República, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, aprobará las operaciones presupuestales contenidas en las resoluciones o acuerdos una vez se realice el registro de las solicitudes en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.*

*Si se trata de gastos de inversión, la aprobación requerirá previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación- Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas sobre las operaciones presupuestales contenidas en los proyectos de resoluciones o acuerdos y verificación del registro de las solicitudes en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas SUIFP.*

*La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con base en las modificaciones de que tratan los incisos anteriores, realizará los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC consultando la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Los órganos públicos que requieran conocer las modificaciones al anexo del decreto de liquidación deberán acceder a las mismas a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.*

*PARÁGRAFO 1.- La Dirección General del Presupuesto Público Nacional podrá solicitar ajustes al PAC cuando lo considere pertinente. También podrá solicitar dichos ajustes la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, cuando se trate de gastos de inversión.*

*PARÁGRAFO 2.- Cuando las solicitudes de modificaciones y demás afectaciones al detalle de la composición del Presupuesto General de la Nación requieran apertura de objetos, ordinales y subordinales, estas deben incluir la indicación de la clasificación correspondiente al Catálogo de Clasificación Presupuestal, así como su equivalencia en los demás clasificadores que se indique por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.”*

32. Conforme a ello, la Sala puede indicar que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 no creó una atribución excepcional, sino que lo que hizo fue mantener la posibilidad de realizar traslados presupuestales internos en situaciones de urgencia manifiesta.

## 3.3 Hechos probados

33.- La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

33.1 El 27 de agosto de 2021 el Concejo Municipal de Chiquinquirá expidió el Acuerdo No. 09 *“POR EL CUAL SE HACEN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRA Y SUS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2021”[[10]](#footnote-10).*

33.2 El acuerdo fue sancionado por el alcalde el 30 de agosto de 2021 y debidamente publicado el día 31 del mismo mes y año11.

33.3 El Acuerdo No. 001 de 27 de febrero de 2021 surtió los debates reglamentarios los días 23 y 27 de agosto de 2021, respectivamente[[11]](#footnote-11)

33.4 El Alcalde del Municipio de Chiquinquirá, el 20 de agosto de 2021 presentó exposición de motivos al Concejo Municipal13.

33.5 El 6 de septiembre de 2021, el alcalde del Municipio de Chiquinquirá profirió el Decreto No. 129 *“POR MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL ACUERDO No. 09 DE AGOSTO 27 DE 2021 “POR EL CUAL SE HACEN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICPIO DE CHIQUINQUIRA Y SUS*

*ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, PARA LA VIGENCIA 2021”*[[12]](#footnote-12).

## 3.4 Análisis y decisión de la Sala

34. La Sala declarará la invalidez del Acuerdo Número 009 del 27 de agosto de 2021 *“POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRA Y SUS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA*

*FISCAL DEL 2021”*, en consideración a que, el traslado que se realizó es de aquellos que se **denominan internos** y no requería de la aprobación del concejo, en la media que el alcalde se encontraba facultado para realizarlo directamente a través de acto administrativo.

# 4. Caso concreto

1. Previo a abordar el caso concreto, debe precisarse que el análisis que haga la Sala se restringe a los cargos formulados por el Departamento de Boyacá, sin que le sea dable realizar un control abstracto de legalidad.

1. La Sala debe precisar que si bien el Departamento de Boyacá formuló un solo cargo denominado: *“inexistente especificación de los recursos trasladados”* de la lectura del mismo se puede establecer que lo dividió en dos subcargos, el primero relacionado con una presunta falta de competencia en la expedición del acuerdo y el segundo atinente a la ausencia de la denominación de créditos y contra créditos que afectaron la modificación presupuestal dentro del acuerdo acusado.

1. En ese sentido, la Sala procede a pronunciarse en primer lugar, respecto de la presunta falta de competencia en la expedición del acuerdo demandado, para lo cual, debe tenerse en cuenta lo allí resuelto:

*“****ACUERDA***

***SEGUNDA PARTE***

***PRESUPUESTO DE GASTOS O APROPIACIONES***

*ARTICULO PRIMERO. Efectúese los siguientes traslados al presupuesto de gastos al municipio de Chiquinquirá para la vigencia fiscal 2021 aprobado mediante acuerdo 024 de noviembre 28 del 2020 liquidación mediante decreto numero 155 de diciembre 16 de 2020*

*ARTICULO SEGUNDO. - La Secretaría de Hacienda, hará las aclaraciones y correcciones necesarias para enmendar errores de Codificación, Leyenda y/o Aritméticos del Presente Acuerdo.*

*ARTICULO TERCERO. – Este Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”*

1. De lo anterior, se puede deducir que el Concejo de Chiquinquirá por solicitud del alcalde de esa municipalidad, trasladó unos recursos al presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del año 2021. Sin embargo, como se expuso en el marco conceptual de la presente providencia los traslados presupuestales que afectan el nivel general de desagregación aprobado por el Concejo Municipal deben ser llevados a cabo por esa misma corporación y en el caso de los traslados que no alteran el referido nivel son de competencia del alcalde en su calidad de ordenador del gasto.

1. En el caso objeto de análisis, encuentra la Sala que el **traslado presupuestal** realizado a través del acuerdo examinado aumentó unas partidas como fueron las denominadas servicios de la deuda (CA4), programa de equipamiento (CA517), infraestructura vial (CA512), programa gobierno, planeación y desarrollo (CA515), programa de educación de calidad (CA51), programa eléctrico (CA513), programa equipamiento (CA517), agua potable y saneamiento básico (CA52), programa atención a grupos vulnerables promoción social (CA55), y programa arte y cultura (CA54) y se disminuyeron las de las cuentas 2.1.1.01.01.001.01 sueldo básico, 2.2.2.02.02.002.02.03 intereses, comisiones y otros gastos deuda pública interna y 2.3.2.02.02.009.29.1.4 realizar actualización catastral, que se encuentran dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones.

1. En ese orden de ideas, se puede colegir que el referido traslado al presupuesto hecho por el **Concejo Municipal de Chiquinquirá** se enmarca dentro de los denominados internos y en esa medida no era procedente que **fuera objeto de acuerdo, sino que para ello bastaba con que el alcalde municipal realizara el respectivo traslado de manera ordinaria a través de acto administrativo, sin necesidad de acudir a la corporación edilicia.**

1. Ello quiere decir que el concejo municipal invadió la órbita funcional del alcalde, lo cual va en contravía de las normas superiores a las que se ha hecho mención y por ende resulta posible declarar la invalidez del acuerdo sometido a control judicial.

1. Finalmente, en lo que refiere al argumento relacionado con la especificación de los recursos trasladados, la Sala encuentra que, si bien el artículo *“SEGUNDO”* del acuerdo demandado facultó a la Secretaría de Hacienda para que realizara las aclaraciones, correcciones necesarias y para enmendar errores de codificación, leyenda y/o aritméticos, para lo cual el alcalde municipal expidió el Decreto No. 129 de septiembre de 2021 con el cual pretendió corregir las expresiones *“OTROS RECURSOS”* por *“CRÉDITOS Y CONTRACREDITOS”* dicha circunstancia no resultaba posible en la medida que recayó sobre un acuerdo que no requería de la intervención del concejo municipal, razón por la cual este último no podía entregar una función que era propia del alcalde.

**III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Nº 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR LA INVALIDEZ** del Acuerdo Número 009 del 27 de agosto de 2021 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRA Y SUS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 2021****”* expedido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Chiquinquirá.

**TERCERO: ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Con firma electrónica

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Magistrado

Con firma electrónica

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado

Con firma electrónica

**BEATRIZ TERSA GALVIS BUSTOS**

Magistrada

1. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional sentencia C-015/2016, J. Pretelt y C-652/2015, L. Guerrero 4 Corte Constitucional, C-148/2003, J. Córdoba. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tomado de sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá de 8 de mayo de 2018 Rad Num [↑](#footnote-ref-4)
5. -00. MP José Ascención Fernández Osorio. Cita “ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. aspectos Generales del Proceso Presupuestal

   Colombiano (2° Ed.). Bogotá: 2011, p. 120.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 5 de junio de 2008, Radicado 100103-06-000-2008-00022-00(1889). Consejero Ponente: William Zambrano. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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.D3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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. D2107, M. P. Fabio Morón Díaz. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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-9)
10. Fls. 11 a 13 índice 3 expediente digital plataforma Samai. 11 Fls. 15 y 16 índice 3 expediente digital plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fls. 17 a 37 índice 3 expediente digital plataforma Samai. 13 Fls. 38 y 39 índice 3 expediente digital plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-11)
12. Fls. 1 a 3 archivo índice 3 expediente digital plataforma Samai. [↑](#footnote-ref-12)