**MODIFICACIONES Y ADICIONES AL PRESUPUESTO MUNICIPAL – Competencia para efectuarlas.**

En relación con la competencia de los concejos municipales, el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política, determinó que a estos les corresponde expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, al respecto señala la norma lo siguiente: “Art. 313.- Corresponde a los concejos: (….). 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones que le corresponden al concejo. (…..). 5. Dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos." Ahora bien, el artículo 345 ibidem, señala: (…) Entre tanto, el artículo 77 del Decreto 111 de 1996 autoriza al Gobierno (Alcalde en el caso de los Municipios) para reducir y aplazar, total o parcialmente, las apropiaciones presupuéstales; así mismo prevé la posibilidad de que el Congreso (Concejo en el caso municipal) a iniciativa del Gobierno (Alcalde), decrete los traslados presupuestados o abra créditos adicionales, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprometidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión. A su vez, el artículo 81 ibidem estableció: "Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones” (Ley 38/89, artículo 67).Por su parte, el artículo 82 del Estatuto Orgánico del Presupuesto señaló: La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces. La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, articulo 68, Ley 179/94 artículo 35) Ahora bien, de acuerdo con lo indicado en el artículo 40 de la Ley 179 de 1994 (que junto con las leyes 38 de 1989, 225 de 1995 y las reformas implementadas mediante las leyes 617 de 2000, 819 de 2003 y 1473 de 2011 conforman el estatuto orgánico del presupuesto), los principios del sistema presupuestal son: La planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. En materia de presupuesto, debe atenderse por tanto los referidos principios, por cuanto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes del presupuesto. (…) Otro postulado al decir de la Doctrina, y que es pertinente en el sub judice, es el de legalidad o de competencia, conforme a éste, la manera como se desarrolla el ciclo presupuestal (Preparación, discusión, aprobación, ejecución y control) debe estar prevista en una ley de alta jerarquía e igualmente éste proceso no puede ser decidido y realizado solamente por el poder ejecutivo con exclusión de la representación popular, principalmente en las fases de discusión y aprobación del presupuesto. Se reitera así que, en materia de presupuesto, es competencia del Congreso (O del Órgano de Representación) señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario público, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y solo de manera excepcional al gobierno. Lo anterior, es corolario del postulado de colaboración integral al que alude la carta política en el artículo 113 y según el cual, "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines." Finalmente, debe dejarse señalado que el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 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".

**ACUERDO MUNICIPAL – Invalidez de artículo que autorizó al alcalde municipal para modificar y adicionar el presupuesto municipal cuando son de competencia del Concejo Municipal.**

Se precisa, que lo que en el sub judice se reprocha es la vulneración del artículo 345 de la Constitución Política, al haberse facultado al alcalde Municipal, en el artículo séptimo del acuerdo demandado, a realizar adiciones y modificaciones al presupuesto general de rentas y gastos de la vigencia fiscal de 2022. Conforme con el cargo formulado y el contenido del artículo citado, se debe señalar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuéstales, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto y en los artículos 79, 80 y 81, autoriza la apertura de créditos adicionales por parte del Congreso, en el presente caso el Concejo Municipal, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes, siempre que se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes, establecer nuevos servicios autorizados por la ley, entre otros. Precisamente, frente a las modificaciones al presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en adiciones al presupuesto y créditos adicionales, el Consejo de Estado en concepto de fecha 05 de junio de 2008, radicación N° 1889 señaló: (…). En suma, no queda duda en cuanto a que el presupuesto municipal adoptado por Acuerdo del Concejo Municipal, puede ser materia de modificaciones consistentes en la apertura de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el alcalde presente a la Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, considerando que no es ajustado a derecho que tales decisiones se adopten por decreto administrativo. No obstante, y a pesar de que se haga en uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior, el Concejo no puede facultar al alcalde Municipal para modificar el presupuesto municipal en lo que tiene que ver con adiciones y operaciones de crédito. En tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribe dichas adiciones a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). Por lo que de ningún modo el Concejo Municipal puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del alcalde. En efecto, por mandato constitucional, la creación del presupuesto de rentas y gastos, debe ser ordenada por el legislador, en este caso, corresponde al Concejo Municipal, tal como lo establece el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política. Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 352 Superior, las autoridades deben ceñirse al Estatuto Orgánico del Presupuesto, que se encuentra consagrado en el Decreto 111 de 1996, preceptuando en su artículo 80 que 'El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión". Por lo que no es potestativo, sino obligatorio, que, para el caso de los municipios, sea el Concejo a solicitud del alcalde el que apruebe las modificaciones a efectuarse. (…) Así las cosas, se debe señalar que por regla general los Concejos Municipales no pueden facultar al alcalde Municipal para llevar a cabo adiciones ejecutivas al presupuesto municipal, en tanto que el ordenamiento legal y constitucional proscribe las adiciones ejecutivas a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). No obstante lo anterior, y como excepción a la regla general, se debe señalar que de conformidad con el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es facultad de los Alcaldes en materia presupuestal, sin necesidad de Acuerdo que lo faculte o lo autorice, incorporar dentro del presupuesto municipal los recursos que haya recibido del tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, frente a lo cual no se requiere autorización de ninguna índole. Se trata entonces de una regla exceptiva que debe operar para los casos taxativamente señalados, circunstancia que no es la ocurrida en el presente asunto. Corolario de lo anterior, la Sala observa que la facultad de realizar movimientos presupuestales otorgada al Alcalde Municipal de San Mateo, concedida mediante el artículo séptimo quinto del Acuerdo No. 010 del 28 de agosto de 2022, para realizar las modificaciones al presupuesto general de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2022, no cumple con los postulados del artículo 345 de la Constitución Política, puesto que no resulta viable que el Concejo se desprenda de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde, circunstancia que se incumple postulados superiores. Es así que, por mandato Constitucional, la creación del presupuesto de rentas y gastos, así como las adiciones presupuestales y las modificaciones que superen el monto global deben ser ordenadas por el legislador, en este caso, corresponde al Concejo Municipal, según lo previsto en el numeral 50 del artículo 313 de la Carta Política. Así, al facultarse al alcalde municipal de San Mateo para efectuar modificaciones presupuestales, siendo una función específica del Concejo Municipal, desdibuja el sistema presupuestal dispuesto en la Carta Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, principalmente porque inobserva los postulados de competencia, legalidad y universalidad. En suma, para la Sala, los argumentos de la parte demandante tienen vocación de prosperidad, es decir que el artículo séptimo del Acuerdo Municipal No. 010 del 28 de agosto de 2022, expedido por el Concejo Municipal de San Mateo debe ser declarado inválido.

**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 siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200572001500123> |

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

**SALA DE DECISION No. 6**

###### MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Tunja, 9 de marzo de 2023

**Referencia: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

**Demandante: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

**Demandado: MUNICIPIO DE SAN MATEO**

**Radicación:**[**150012333000 202200572 00**](file:///C:/vistas/casos/list_procesos.aspx)

**Link del expediente:**

<https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200572001500123>

## LA ACCION

1. Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial poniendo en conocimiento que fue declarado infundado el impedimento, y pasa para proferir la sentencia a fin de resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra del Municipio de San Mateo.

## ANTECEDENTES

* 1. **Pretensiones**

2. Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del artículo 7º del Acuerdo No. 010 del 28 de agosto de 2022 expedido por el Concejo Municipal de San Mateo “POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022”.

3. Así mismo, que por esta Corporación se emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario municipal competente, con base en la explicación del concepto de violación.

* 1. **Supuestos de hecho**

4. Los hechos que relata el actor como fundamento de sus pretensiones son en resumen los que a continuación se relacionan:

5. Que el Concejo Municipal de El Espino expidió el Acuerdo No. 010 del 28 de agosto de 2022.

6. Que el Acuerdo mencionado fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Judicial del Departamento el 1º de septiembre de 2022.

7. Que una vez el demandante realizó la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia, observó que el Acuerdo objeto de la demanda es contrario a la Constitución.

* 1. **Normas violadas y concepto de violación**

8. Invoca como tales:

9. **De orden Constitucional:** El artículo 345.

11. Para explicar el concepto de violación de la normatividad invocada, el actor indicó que el artículo 7º del Acuerdo demandado, mediante el cual se autoriza al alcalde para realizar adiciones y modificaciones presupuestales para disponer de recursos para mantener y garantizar la continuidad del régimen subsidiado en todas las fuentes de financiación (sic), desconoce el artículo 345 constitucional, en razón a que el concejo municipal no puede desprenderse de la atribución presupuestal y concedérsela a la administración, pues la misma es una facultad exclusiva de la corporación edilicia, pues es el cuerpo colegiado a quien corresponde garantizar y aprobar la destinación de los recursos (sic)(Índice 3 ED-SAMAI).

* 1. **Contestación de la demanda**

12. El Municipio de San Mateo por intermedio de su apoderado judicial al ejercer el derecho de defensa se opuso a las pretensiones de la demanda señalando que la facultad concedida al alcalde municipal está claramente determinada y solo se da frente al mantenimiento de la continuidad del régimen subsidiado en todas las fuentes de financiación de acuerdo con la distribución realizada por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades, actuaciones que se dan con posterioridad al ser asignados los recursos de dichas entidades con destinación específica al régimen subsidiado en salud (sic).

Señalando que conforme a la norma demandada solo se autoriza al alcalde para adicionar o modificar el presupuesto con el fin de disponer de los recursos que garanticen la continuidad del régimen subsidiado, una vez los recursos sean transferidos por el Ministerio de Salud, sin que se entienda que dicha autorización implique realizar otras modificaciones. (Índice 25 ED-SAMAI).

* 1. **Actuación Procesal:**

21. En el presente asunto se declaró el impedimento del ponente por la causal prevista en el numeral 4º del artículo 130 del C.P.A.C.A. (índice 5 ED-SAMAI), el cual fue declarado infundado por la Sala dual de decisión (índice 12 ED-SAMAI). Luego de admitida la demanda y sometida a las ritualidades propias del proceso previsto en el artículo 151 C.P.A.C.A. y en el Decreto Ley 1333 de 1986 (Índice 18 ED-SAMAI). Dentro del término de fijación en lista el Municipio de San Mateo ejerció su derecho de defensa (Índice 25 ED-SAMAI), posteriormente se abrió a pruebas el proceso (Índice 27 ED-SAMAI). Por lo que ahora corresponde dictar sentencia.

1. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**3.1. Problema Jurídico:**

14. Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del artículo 7º del Acuerdo No. 010 del 28 de agosto de 2022 expedido por el Concejo Municipal de San Mateo, “POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022”, por haberse autorizado al alcalde Municipal a realizar adiciones y modificaciones presupuestales para disponer de los recursos del régimen subsidiado, es decir, si dicha disposición trasgrede el ordenamiento jurídico al otorgarle al ejecutivo la facultad de modificar el presupuesto.

**3.2. Marco normativo y jurisprudencial:**

**3.2.1. LA COMPETENCIA PARA EFECTUAR MODIFICACIONES Y ADICIONES EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.**

15. En relación con la competencia de los concejos municipales, el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política, determinó que a estos les corresponde expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, al respecto señala la norma lo siguiente:

16. **“Art. 313.- Corresponde a los concejos:** (….)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones que le corresponden al concejo.

(…..)

5. **Dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos**." (Resaltado de la Sala)

17. Ahora bien, el artículo 345 ibidem, señala:

18. “Art. 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."

19. A su vez, el artículo 352 de la C.P. dispone:

20. “Art. 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".

21. Entre tanto, el artículo 77 del Decreto 111 de 1996 autoriza al Gobierno (Alcalde en el caso de los Municipios) para reducir y aplazar, total o parcialmente, las apropiaciones presupuéstales; así mismo prevé la posibilidad de que el Congreso (Concejo en el caso municipal) a iniciativa del Gobierno (Alcalde), decrete los traslados presupuestados o abra créditos adicionales, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprometidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.

22. A su vez, el artículo 81 ibidem estableció: "Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones” (Ley 38/89, artículo 67).

23. Por su parte, el artículo 82 del Estatuto Orgánico del Presupuesto señaló: La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces. La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, articulo 68, Ley 179/94 artículo 35)

24. Ahora bien, de acuerdo con lo indicado en el artículo 40 de la Ley 179 de 1994 (que junto con las leyes 38 de 1989, 225 de 1995 y las reformas implementadas mediante las leyes 617 de 2000, 819 de 2003 y 1473 de 2011 conforman el estatuto orgánico del presupuesto), los principios del sistema presupuestal son: La planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la sostenibilidad fiscal.

25. En materia de presupuesto, debe atenderse por tanto los referidos principios, por cuanto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes del presupuesto.

26. En efecto, la Corte Constitucional en sentencia C- 337 de 19934, refirió:

27. “(……) La sistematización implica, por lo menos, dos aspectos: en primer lugar, se sienta el principio del proceso presupuestal, es decir, un conjunto de actos coordinados que se dirigen a un mismo fin determinado y determinante, a la vez, de dichos actos; en segundo lugar, todo el proceso presupuestal se armoniza con el proceso de planeación, de tal manera que convergen, el uno y el otro.

Esa es la razón por la cual la Ley 38 de 1989, introduce un principio: el de planificación, que consiste en que, de conformidad con el artículo 9o. de la ley mencionada, el Presupuesto Generad de la Nación deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el Estatuto Orgánico y en su reglamento.

Hay también otros presupuestos que consagra la Ley 38 de 1989. Ellos son el de la anualidad, el de universalidad/SI, el de equilibrio presupuestall-61, el de programación integral y el de la inembargabilidad.

En este orden de ideas, los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto.

Por tanto, es conveniente señalar los aspectos más relevantes de cada uno de los principios presupuestales.

**a) El principio de anualidad**

La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se debe hacer periódicamente cada año, de lo. de enero a131 de diciembre, integrando la unidad de cómputo determinada temporalmente en un período de tiempo. Es la renovación anual de la intervención del Congreso en las materias fiscales, de modo que sientan la permanencia y continuidad de la potestad legislativa en tales asuntos. Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de la anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión.

**b) El principio de la universalidad**

Según Marcel Waline, este principio consiste en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, figuren en un presupuesto. Y es lógico que así sea, pues la sistematización exige una estimación global, que abarque como un todo cada una de las partes fiscales. Su consagración obedece a que se vio la necesidad de una concepción total, puesto que el control político-fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario. El control político y operativo del presupuesto se puede realizar efectivamente, siempre y cuando todos los ingresos y gastos figuren allí La finalidad, pues, no es otra que la efectividad del control.

Sin embargo, debe la Corte reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad del principio anteriormente citado:

'La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas”

**c) Principio de unidad de Caja**

Consiste en que la totalidad de los ingresos públicos debe recibirse sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. Sin este principio hay una desorientación del gasto público, y entonces se hace poco viable destinar el gasto hacia las áreas prioritarias. Se necesita, pues, una libertad para destinar el gasto a lo más conveniente, según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Se busca que la actividad presupuestal pueda ejercer con amplitud su función de orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre los ingresos preorientados hacia la financiación de determinados gastos.

**d) El principio del equilibrio presupuestal**

Significa que los ingresos comentes (tributarios y no tributarios) de una Nación, son iguales a la totalidad del gasto público. Este es el concepto de la Hacienda Pública clásica que tuvo en cuenta la misión Kemmerer en 1922.

"Sin embargo -advierte Restrepo-, con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento normal de financiación presupuestal, no ya para financiar gastos extraordinarios, sino para atender cualquier tipo de gasto público (..). El propósito implícito en la formulación original del principio del equilibrio presupuestal (evitar el excesivo uso del endeudamiento público) ha pasado a convertirse en una mera expresión formal".

Si no se acude a este principio, hay riesgo de un desorden presupuestal, en donde no existe armonía entre el ingreso y el gasto, lo cual conduce a que el control político ejercido sea inoperante y sin razón de ser. Lo que se busca entonces es evitar el endeudamiento público no proporcionado con la capacidad económica del Estado, como medida de prudencia política y de seguridad económica.

Al igual que en el caso del principio de la universalidad, conviene reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la inconstitucionalidad del principio al cual se hace referencia. Sobre el particular, manifestó la Corte:

'El principio de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos en materia presupuestal':

**e) El principio de la programación integral**

Es un principio nuevo consagrado en el artículo 13 de la Ley 38 de 1989, que señala: "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes': Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrean, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas.

**I) El principio de la inembargabilidad**

El artículo 16 de la ley orgánica del presupuesto, señala que las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes". De acuerdo con lo estipulado en el artículo transcrito, se tiene que son inembargables las rentas y recursos incorporados en el presupuesto nacional El principio de la inembargabilidad se justifica porque se cuenta con esas rentas y recursos para una inversión o funcionamiento que requiere la Nación para satisfacer el interés general Con ello se logra la efectividad del cumplimiento presupuestal pues así como no hay título jurídico alguno que tenga validez frente al interés general Esta Corporación ha sostenido, y lo reitera, que la embargabilidad de las rentas y recursos incorporales en el presupuesto nacional es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a la Nación o a entidades del Estado, habiendo transcurrido un lapso superior a los dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la providencia (art 177 C. CA.).

28. Cabe destacar, sin embargo, que este principio de la inembargabilidad no es absoluto, ya que con base en él no puede, por ejemplo, desconocerse un derecho fundamental"

29. Otro postulado al decir de la Doctrina, y que es pertinente en el sub judice, es el de legalidad o de competencia, conforme a éste, la manera como se desarrolla el ciclo presupuestal (Preparación, discusión, aprobación, ejecución y control) debe estar prevista en una ley de alta jerarquía e igualmente éste proceso no puede ser decidido y realizado solamente por el poder ejecutivo con exclusión de la representación popular, principalmente en las fases de discusión y aprobación del presupuesto. Se reitera así que, **en materia de presupuesto, es competencia del Congreso (O del Órgano de Representación) señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario público, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y solo de manera excepcional al gobierno.**

30. Lo anterior, es corolario del postulado de colaboración integral al que alude la carta política en el artículo 113 y según el cual, "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

31. En torno a ello, en sentencia de constitucionalidad C-192 del 15 de abril de 19976, la Corte Constitucional señaló:

32. “Legalidad del gasto, ley orgánica y reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales.

5- 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 presupuestales 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 resaltado fuera del texto).

33. Finalmente, debe dejarse señalado que el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 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". (Subrayado fuera de texto).

**3.3. CASO CONCRETO**

34. El texto literal del artículo 7º del acuerdo demandado es del siguiente tenor:

35. **“ACUERDO No. 010 de 2022**

**(Agosto 28)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022”**

(…)

**ACUERDA:**

(…)

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Autorícese al alcalde municipal de San Mateo realizar adiciones y modificaciones presupuestales necesarias para efectos de disponer los recursos para mantener y garantizar la continuidad en Régimen Subsidiado en todas las fuentes de financiación, de acuerdo con la distribución realizada por el Ministerio de Salud y Protección social y demás entidades”.(Subrayado fuera de texto).

36. Se precisa, que lo que en el sub judice se reprocha es la vulneración del artículo 345 de la Constitución Política, al haberse facultado al alcalde Municipal, en el artículo séptimo del acuerdo demandado, a realizar adiciones y modificaciones al presupuesto general de rentas y gastos de la vigencia fiscal de 2022.

37. Conforme con el cargo formulado y el contenido del artículo citado, se debe señalar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuéstales, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto y en los artículos 79, 80 y 81, autoriza la apertura de créditos adicionales por parte del Congreso, en el presente caso el Concejo Municipal, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes, siempre que se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes, establecer nuevos servicios autorizados por la ley, entre otros.

38. Precisamente, frente a las modificaciones al presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en adiciones al presupuesto y créditos adicionales, el Consejo de Estado en concepto de fecha 05 de junio de 2008, radicación N° 1889 señaló:

39. ''El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, 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 presupuéstales, total o parcialmente, porque los recaudos del erario 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 autorizado; 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.

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. 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** (..) (Resaltado fuera del texto).

40. En éste mismo sentido, recientemente, ha observado la misma corporación[[1]](#footnote-1):

41. "En tal orden, eventos tales como la modificación del presupuesto o que se incluyan en éste potestades que son ajenas a la autoridad que debe ponerlo en vigencia por Decreto sólo son ejecutables por el órgano de Representación popular, es decir, Congreso, Asamblea y Concejo. (Artículos 338 y 34S de la Carta Política), **en aplicación del designio constitucional que fue claro en establecer que no es posible crear o modificar una renta o gasto y aprobar o modificar el presupuesto, sin la participación de la respectiva Corporación Pública de elección popular.**

**Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es ésta Corporación, es decir, el Concejo Municipal de Suesca, el que tiene la competencia para aprobar los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del Alcalde tales como la creación de rubros, traslados, adiciones, aprobación de créditos, aumento del monto de las apropiaciones, suscripción de contratos, etc.**" (Resaltado de la Sala)

42. Por su parte la Corte Constitucional al efecto ha mencionado:

43. "**Si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales**. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito). **Sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el Ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto. Por ello, sí el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley .[[2]](#footnote-2)** (Negrilla y resaltado fuera del texto).

44. En suma, no queda duda en cuanto a que el presupuesto municipal adoptado por Acuerdo del Concejo Municipal, puede ser materia de modificaciones consistentes en la apertura de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el alcalde presente a la Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, considerando que no es ajustado a derecho que tales decisiones se adopten por decreto administrativo.

45. No obstante, y a pesar de que se haga en uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior**, el Concejo no puede facultar al alcalde Municipal para modificar el presupuesto municipal en lo que tiene que ver con adiciones y operaciones de crédito.** En tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribe dichas adiciones a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). **Por lo que de ningún modo el Concejo Municipal puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del alcalde.**

46. En efecto, por mandato constitucional, la creación del presupuesto de rentas y gastos, debe ser ordenada por el legislador, en este caso, corresponde al Concejo Municipal, tal como lo establece el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política.

47. Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 352 Superior, las autoridades deben ceñirse al Estatuto Orgánico del Presupuesto, que se encuentra consagrado en el Decreto 111 de 1996, preceptuando en su artículo 80 que 'El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión".

48. Por lo que no es potestativo, sino obligatorio, que, para el caso de los municipios, sea el Concejo a solicitud del alcalde el que apruebe las modificaciones a efectuarse.

49. La Corte Constitucional, igualmente ha precisado el alcance de las facultades otorgadas al Legislador, así:

50. "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..." (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).

51. Así las cosas, se debe señalar que por regla general los Concejos Municipales no pueden facultar al alcalde Municipal para llevar a cabo adiciones ejecutivas al presupuesto municipal, en tanto que el ordenamiento legal y constitucional proscribe las adiciones ejecutivas a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio)[[3]](#footnote-3).

52. No obstante lo anterior, y como excepción a la regla general, se debe señalar que de conformidad con el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es facultad de los Alcaldes en materia presupuestal, sin necesidad de Acuerdo que lo faculte o lo autorice, incorporar dentro del presupuesto municipal los recursos que haya recibido del tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, frente a lo cual no se requiere autorización de ninguna índole. Se trata entonces de una regla exceptiva que debe operar para los casos taxativamente señalados, circunstancia que no es la ocurrida en el presente asunto.

53. Corolario de lo anterior, la Sala observa que la facultad de realizar movimientos presupuestales otorgada al Alcalde Municipal de San Mateo, concedida mediante el artículo séptimo quinto del Acuerdo No. 010 del 28 de agosto de 2022, para realizar las modificaciones al presupuesto general de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2022, no cumple con los postulados del artículo 345 de la Constitución Política, puesto que no resulta viable que el Concejo se desprenda de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde, circunstancia que se incumple postulados superiores.

54. Es así que, por mandato Constitucional, la creación del presupuesto de rentas y gastos, así como las adiciones presupuestales y las modificaciones que superen el monto global deben ser ordenadas por el legislador, en este caso, corresponde al Concejo Municipal, según lo previsto en el numeral 50 del artículo 313 de la Carta Política.

55. Así, al facultarse al alcalde municipal de San Mateo para efectuar modificaciones presupuestales, siendo una función específica del Concejo Municipal, desdibuja el sistema presupuestal dispuesto en la Carta Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, principalmente porque inobserva los postulados de competencia, legalidad y universalidad.

56. En suma, para la Sala, los argumentos de la parte demandante tienen vocación de prosperidad, es decir que el artículo séptimo del Acuerdo Municipal No. 010 del 28 de agosto de 2022, expedido por el Concejo Municipal de San Mateo debe ser declarado inválido.

1. **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: SE DECLARA** **LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SÉPTIMO** del Acuerdo No. 010 del 28 de agosto de 2022 expedido por el Concejo Municipal de San Mateo, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta determinación al Gobernador del Departamento de Boyacá, al presidente del Concejo, al alcalde y al Personero Municipal de San Mateo Boyacá.

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.

**Los Magistrados,**

*Firma electrónica*

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**Ponente**

*Firma electrónica*

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

*Firma electrónica*

**FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA**

1. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015), Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00153-01, Actor: VEEDURÍA CIUDADANA DE SUESCA, Demandado: MUNICIPIO DE SUESCA. [↑](#footnote-ref-1)
2. C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martinez Caballero. [↑](#footnote-ref-2)
3. A esta conclusión llegó el Tribunal Administrativo en sentencia de 26 de febrero de 2020, Magistrado Ponente Dr. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO, dentro del proceso No. 150012333000-2020-00030-00. [↑](#footnote-ref-3)