**ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR – De conformidad con numeral 10 del artículo 305 le corresponde revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.**

El Municipio de El Cocuy al dar contestación a la demanda, consideró que no es procedente el presente medio de control, en tanto conforme al artículo 305 de la Constitución Nacional, el control constitucional se refiere es a los Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal y no a los Decretos expedidos por los alcaldes Municipales. Al respecto, el artículo 305 de la Constitución Política, prevé: “Son atribuciones del Gobernador. (…) 10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.”.En concordancia con la Norma Superior, el Decreto 1333 de 1986, en su artículo 118 y 119 reglan: (…). Es así que, de acuerdo a las normas en cita, es deber de los Gobernadores remitir los actos expedidos por los alcaldes y los Concejos Municipales a los diferentes Tribunales Administrativos del país, cuando dichos mandatarios departamentales advierten que esas disposiciones son contrarias o violatoria de la Carta Política o de la ley, con el objeto de obtener el pronunciamiento sobre su legalidad y validez. Respecto a la facultad que les atribuyó el Constituyente a los gobernadores, a través del numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional en sentencia C-869 de 1999, indicó: (…). En ese entendido, se trata de un control mixto donde confluye la iniciativa del Gobernador y se complementa con la actividad de los Tribunales Administrativos, ello bajo el entendido que el control del Gobernador es en cumplimiento de la Constitución y la Ley. Asimismo, es una acción que solamente puede tramitarse a iniciativa del Gobernador, frente a la cual cualquier persona puede intervenir para defender o impugnar los Acuerdos Municipales o los actos del alcalde (artículo 121 Decreto 1333 de 1986); en igual sentido, puede intervenir el alcalde, el personero y el Concejo Municipal a quienes el Gobernador debe remitir copia del escrito presentado ante el Tribunal. En armonía con lo anterior, para la Sala el argumento del Municipio de El Cocuy carece de sustento, en tanto el sistema de control que ejercen los Gobernadores, atribuido a estos Constitucional y legalmente, no solamente es frente a los acuerdos que expiden las Corporaciones edilicias, sino también radica sobre los actos de los jefes de las municipalidades, ello por cuanto es la forma de asegurar que la gestión administrativa no se desnaturalice en detrimento de los intereses de los asociados. En este orden, el mecanismo de control- Validez- por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad se efectúa para garantizar el respeto a la Constitución y la Ley, el cual está en cabeza del Gobernador, con la intervención de los Tribunales Administrativos, atribuible tanto a los Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal, como para los actos expedidos por los alcaldes Municipales, de manera que el caso bajo estudio el Gobernador del Departamento de Boyacá dio cumplimiento a la Norma Superior y a lo previsto por el legislador que rigen la materia.

**ADICIONES AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO – La competencia radica en el Concejo Municipal a iniciativa del alcalde, pero él no puede adicionarlo directamente mediante Decreto con excepción de lo previsto en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012.**

El Departamento de Boyacá hizo consistir el cargo formulado en contra del Decreto 003 del 6 de enero de 2022, proferido por el alcalde del Municipio de El Cocuy, en que el Burgomaestre no cuenta con las facultades legales para adicionar el presupuesto de ingresos de la vigencia 2022, en tanto es contraria al ordenamiento jurídico, pues es una competencia exclusiva del Concejo Municipal. Para mayor claridad la Sala hará referencia al Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, “por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de El Cocuy, para la vigencia comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2022”, el cual dispuso lo siguiente: (…). Por su parte, el Decreto 003 del 6 de enero de 2022, expedido por el alcalde del Municipio de El Cocuy, en su parte considerativa indicó que el Honorable Concejo Municipal de El Cocuy (Boyacá), mediante Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, aprobó el Presupuesto del Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del año 2022 y determinó, adicionar el presupuesto, de la siguiente manera: “ARTICULO PRIMERO: Adicionar en el presupuesto de ingresos de la vigencia 2022, los recursos provenientes de la liberación de recursos del presupuesto de la vigencia inmediatamente anterior, constituidos en la resolución municipal N° 377 de diciembre 30 de 2021, así: (…). Visto el contenido del acto administrativo que se enjuicia, se avizora que el alcalde del Municipio de El Cocuy adicionó el presupuesto de la municipalidad para la vigencia 2022, puesto que al hacer un paralelo entre el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021 y el Decreto 003 del 6 de enero de 2022, expedido por el Alcalde del Municipio de El Cocuy encuentra la Sala lo siguiente: i) frente al rubro denominado recurso de capital, este fue aprobado por la Corporación Edilicia por un valor de $32,150.000.00 y con el acto demandado este se fijó en $1,036,947,289.00, con lo que adicionó los recursos de capital en $1,036,947,289.00, existiendo una diferencia de $1.044.797.289, entre lo aprobado por el concejo municipal y el finalmente establecido en el decreto objeto de demanda; y ii) adicionó rubros que no contemplaba el presupuesto general ingresos de rentas y recursos de capital vigencia 2022, tales como: i) recursos liberados de procesos contractuales, ii) convenio Departamental, y iii) recursos del crédito interno. En este orden de ideas, observa la Sala que la adición presupuestal ejecutada por el alcalde del municipio de El Cocuy a través del Decreto 003 del 6 de febrero de 2022, altera el monto total del presupuesto en tanto el rubro “recurso de capital” aumentó considerablemente, pasando de $32.150.000.00 a $1.036.947.289, de manera que tal valor está por encima de lo presupuestado en las disposiciones introducidas en el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021. En este entendido la Sala precisará que las adiciones presupuestales, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado, deben ser tramitadas a iniciativa del Gobierno Nacional, en tanto se está variando las partidas que el mismo Congreso aprobó y a nivel territorial resulta aplicable dicha regla, en tanto, la competencia para adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, atendiendo los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto. De este modo, no puede el alcalde realizar directamente una adición al presupuesto, pues dicha competencia corresponde de manera exclusiva y excluyente al Concejo Municipal y se excepciona de esta regla lo previsto en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012, alusivo a la incorporación de recursos de cofinanciación de proyectos, situación que no se prédica en el caso objeto de análisis. En suma, frente a las adiciones presupuestales se concluye que i) la competencia para adicionar el presupuesto del municipio es exclusiva del Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, de manera que ii) el Burgomaestre no le está permitido adicionar el presupuesto directamente; excepto cuando se trata de la incorporación de recursos de acuerdo a lo reglado en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012 y, iii) la Corporación Edilicia no está facultada para autorizar pro tempore al mandatario para tal fin. Es entonces, el Concejo Municipal y no el alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, 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.

**PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL – Tiene un alcance temporal definido y debe ser instrumento para el cumplimiento efectivo del presupuesto que se apruebe /PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL – Desconocimiento por parte de alcalde que mediante decreto asumió compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que ya había cerrado.**

En este orden de ideas, se tiene que los alcaldes municipales deben ejecutar el gasto que ha sido aprobado durante la vigencia fiscal respectiva, en tanto la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un año. De manera que, por regla general las autoridades públicas no podrán adquirir, luego del 31 de diciembre de cada año, compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales de la anualidad que se cierra. (…). Colíjase que la anualidad presupuestal tiene un alcance temporal definido y deben ser instrumentales para el cumplimiento efectivo del presupuesto que con ellas se aprueba, esto para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado. En este orden de ideas, con la expedición del Decreto 003 del 6 de enero de 2022, se desconoció el principio de anualidad presupuestal, en tanto no se podían asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que ya había cerrado; actuación por parte del Burgomaestre del Municipio de El Cocuy que desconoce la temporalidad presupuestal. En consecuencia, reitera la Sala lo señalado por este Tribunal en el sentido de sostener que el presupuesto sí puede ser materia de modificaciones; sin embargo, en tal caso, es necesario que el alcalde presente al concejo municipal el proyecto de acuerdo respectivo, es decir, no es procedente que tales decisiones se adopten por decreto administrativo, sino que es necesario que se agoté el trámite ante el Concejo, al tratarse de una modificación presupuestal por vía de adición al monto total del presupuesto aprobado.

**ADICIONES AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO – No es procedente que las haga el acalde por Decreto porque esa facultad radica en el Concejo Municipal /DECRETO DEL ALCALDE QUE ADICIONA PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO – Declaratoria de invalidez porque no es procedente que las adiciones las haga el acalde por Decreto porque esa facultad radica en el Concejo Municipal.**

Por lo expuesto, la adición presupuestal ejecutada por el alcalde del Municipio de El Cocuy, a través del Decreto demandado, no es procedente, en tanto tal facultad radica de forma exclusiva en el Concejo Municipal, conllevando a que tal adición sea contraria al ordenamiento jurídico, al no ostentar con la facultad para ello, siendo la misma inherente de la Corporación edilicia. Así las cosas, concluye la Sala que la adición presupuestal contenida en el Decreto 003 del 6 de enero de 2022, emitido por el alcalde del municipio de El Cocuy no es válida y así se declarará en esta sentencia. Por último, afirmó el Municipio de El Cocuy con la contestación de la demanda, que el Burgomaestre de la municipalidad se encontraba facultado para adicionar el presupuesto general de ingresos y gastos de capital, ello por cuanto en el artículo 14 del Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, emitido por el Concejo Municipal de El Cocuy, lo facultó para adicionar el presupuesto. Para dilucidar lo anterior, es necesario indicar que el artículo 14 del Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, por medio del cual se fijó el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de El Cocuy, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022, estableció: (…). De la lectura del articulado anterior, se concluye que, si bien se indicó que mediante decreto podrían incorporarse saldos de vigencias anteriores; lo cierto es que sin importar la connotación atribuida, a los recursos con el que se va adicionar presupuestalmente la vigencia 2022, en este caso del Municipio de El Cocuy, la facultad de adicionar el presupuesto es exclusiva del Concejo Municipal, por lo que no le era viable al alcalde de la localidad aumentar las finanzas del municipio para el año 2022, a través de la expedición de decretos tal y como lo hizo en el acto objeto de control constitucional. Al respecto, sea del caso iterar y en voces de la Corte Constitucional en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar modificaciones que se trata de una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo: (…). Bajo estas consideraciones y si bien el artículo 14 del Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, por medio del cual se fijó el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de El Cocuy, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022, determinó que mediante decreto podrían incorporarse saldos de vigencias anteriores al presupuesto general de la municipalidad; lo cierto es que tal facultad es exclusiva del Concejo Municipal (artículo 345 constitución Nacional), por lo que no puede el ejecutivo hacer la adición de recursos al presupuesto, tal y como lo realizó con la expedición del Decreto N° 003 del 6 de enero de 2022. Conclusión. Habrá de declararse la invalidez del Decreto N° 003 del 6 de enero de 2022 proferido por el Alcalde del Municipio de El Cocuy, en consideración a que la adición presupuestal prevista en el acto demandado, incrementó el presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital para la vigencia fiscal del año 2022, del Municipio de El Cocuy, siendo una función propia del Concejo Municipal por mandato expreso de la Constitución Política (artículo 313 numeral 5 Constitución Política), que no puede ser ejecutada por el alcalde, ello por cuanto no le es permitido adicionar el presupuesto directamente, en tanto si tales adiciones modifican los montos que habían sido aprobados por el Concejo Municipal, estos deben ser efectuados mediante acuerdo municipal.

**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://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=15 0012333000202200380001500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200380001500123) |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Medio de Control**  | **:**  | Validez de Acuerdo Municipal  |
| **Demandante**  | **:**  | Departamento de Boyacá  |
| **Demandado**  | **:**  | Municipio de El Cocuy  |
| **Expediente**  | **:**  | 15001-23-33-000-2022-00380-00  |
| [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=15 0012333000202200380001500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200380001500123)   |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidación del Decreto 003 de fecha

6 de enero de 2022, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE EL COCUY (BOYACÁ) PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2022, CON RECURSOS PRODUCTO DE LIBERACIÓN DE CERTIFICADOS DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL, DE PROCESOS CONTRACTUALES EN TRAMITE*, expedido por el alcalde del Municipio de El Cocuy.

**ANTECEDENTES**

# De la solicitud

1. El Departamento de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez del Decreto N° 003 de fecha 6 de enero de 2022, al considerarlo violatorio de los artículos 313 y 345 de la Constitución Política, 82 de la Ley 136 de 1994, 80,81 y 83 del Decreto 111 de 1996, 119, 120 y 121 del Código de Régimen Política Municipal y 137,139 y 151 de la Ley 1437 de 2011.

1. El Departamento de Boyacá en el concepto de violación indicó que el alcalde del Municipio de El Cocuy al expedir el Decreto 03 de fecha 6 de enero de 2022, no contaba con la facultad para ello, en tanto si lo pretendido es adicionar el presupuesto de rentas y gastos de la municipalidad, corresponde al Concejo municipal a iniciativa del Burgomaestre.

1. Indicó que la adición presupuestal sólo se puede llevar a cabo por el alcalde a través de Decreto en los casos reglados en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012; situación que no se predica en el *sub judice*, en razón a que no se están incorporando recursos recibidos como cofinanciación de proyectos provenientes de entidades del ordena Nacional o Departamental.

1. Por lo anterior, solicitó se invalide el Decreto 003 del 6 de enero de 2022 por contravenir la Carta y los principios del presupuesto municipal.

# De la actuación procesal

1. La solicitud de examen de validez fue radicada el 1 de julio de 2022[[1]](#footnote-1).

1. El 15 de julio de 2022, se resolvió declarar el impedimento para conocer el asunto al encontrase la Magistrada Ponente inmersa en la causal descrita en el numeral 4° del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, señalando que la misma comprendía igualmente al Magistrado Félix Alberto Rodríguez Riveros como integrante de esta Sala de Decisión. Sin embargo, tales impedimentos fueron declarados infundados por la Sala Especial de Decisión conformada para el efecto en esta Corporación, mediante auto proferido el 9 de septiembre de 2022.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, la demanda fue admitida mediante auto proferido el 20 de octubre de 2022, proveído en el cual, se corrió el traslado al Ministerio Público y, se ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días, a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Archivo No. 9).

**De las intervenciones**

# Municipio de El Cocuy

1. El apoderado del Municipio de El Cocuy indicó que la obligación reglada en artículo 305 de la Constitución Nacional corresponde es a la validez de los Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal y no en lo referente a los Decretos expedidos por los alcaldes Municipales, de manera que no puede acudirse a la aplicación análoga del procedimiento, por lo que no sería plausible el estudio a través del presente medio de control del Decreto 003 del 6 de enero de 2022.

1. Finalmente, argumentó que la expedición del Decreto N°003 del 6 de enero de 2022, se efectúo bajo el amparo de una autorización contenida en el artículo 14 del Acuerdo Municipal N° 016 de 2021, de manera que no es procedente acceder a las pretensiones plantadas por el Departamento de Boyacá.

1. Las demás partes dentro del término de fijación en lista guardaron silencio.

# Decreto de Pruebas

11. Con auto de fecha 20 de enero de 2023, se decretaron pruebas documentales y se incorporaron las allegadas por la parte actora. (Índice Samai 27).

**II. CONSIDERACIONES**

# De la competencia

1. Conforme a lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación es competente para conocer en única instancia de las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales.

1. El Municipio de El Cocuy al dar contestación a la demanda, consideró que no es procedente el presente medio de control, en tanto conforme al artículo 305 de la Constitución Nacional, el control constitucional se refiere es a los Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal y no a los Decretos expedidos por los alcaldes Municipales.

1. Al respecto, el artículo 305 de la Constitución Política, prevé:

“*Son atribuciones del Gobernador.*

 *(…)*

*10.* ***Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes*** *y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.” (Negrilla la Sala)*

1. En concordancia con la Norma Superior, el Decreto 1333 de 1986, en su artículo 118 y 119 reglan:

“*ARTICULO 118.* ***Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad*** *remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez” -Se resalta-*

*Artículo 119º.- Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.”*

1. Es así que, de acuerdo a las normas en cita, es deber de los Gobernadores remitir los actos expedidos por los alcaldes y los Concejos Municipales a los diferentes Tribunales Administrativos del país, cuando dichos mandatarios departamentales advierten que esas disposiciones son contrarias o violatoria de la Carta Política o de la ley, con el objeto de obtener el pronunciamiento sobre su legalidad y validez.

1. Respecto a la facultad que les atribuyó el Constituyente a los gobernadores, a través del numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional en sentencia C-869 de 1999, indicó:

*“ (…)* ***Se trata de un control excepcional, que se activa cuando el funcionario responsable del mismo evidencia que el contenido del respectivo acto es contrario a la Constitución o a la ley, que como tal está expresamente consagrado en la misma Carta Política****, en la cual se designa a los gobernadores para efectuarlo, dejándole al legislador, tal como lo establece el numeral 23 del artículo 150 superior, la responsabilidad de expedir las normas que regirán el ejercicio de esa función pública, para lo cual éste deberá definir, entre otros aspectos, los de oportunidad y extensión del mismo, lo que reafirma la consonancia de las disposiciones impugnadas por el actor con el ordenamiento superior vigente, pues a través de ellas el legislador de 1986 estableció la oportunidad para ejercerlo, esto es dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que el funcionario responsable haya recibido el respectivo acuerdo, y la extensión del control, que en la norma legal impugnada se concreta sobre los acuerdos producidos por los concejos municipales.*

***Lo anterior no quiere decir****, como equivocadamente lo interpreta el demandante,* ***que se despoje a los gobernadores de esa facultad, que emana de la misma Constitución, respecto de los actos de los alcaldes, pues ellos están obligados a asumirla y cumplirla, aún sin que medie mandato legal, al tenor de lo dispuesto en el citado artículo 4 del ordenamiento superior, que establece que la Constitución es norma de normas.****” – Se resalta-*

1. En ese entendido, se trata de un control mixto donde confluye la iniciativa del Gobernador y se complementa con la actividad de los Tribunales Administrativos, ello bajo el entendido que el control del Gobernador es en cumplimiento de la Constitución y la Ley.

1. Asimismo, es una acción que solamente puede tramitarse a iniciativa del Gobernador, frente a la cual cualquier persona puede intervenir para defender o impugnar los Acuerdos Municipales o los actos del alcalde (artículo 121 Decreto 1333 de 1986[[2]](#footnote-2)); en igual sentido, puede intervenir el alcalde, el personero y el Concejo Municipal a quienes el Gobernador debe remitir copia del escrito presentado ante el Tribunal.

1. En armonía con lo anterior, para la Sala el argumento del Municipio de El Cocuy carece de sustento, en tanto el sistema de control que ejercen los Gobernadores, atribuido a estos Constitucional y legalmente, no solamente es frente a los acuerdos que expiden las Corporaciones edilicias, sino también radica sobre los actos de los jefes de las municipalidades, ello por cuanto es la forma de asegurar que la gestión administrativa no se desnaturalice en detrimento de los intereses de los asociados.

1. En este orden, el mecanismo de control- Validez- por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad se efectúa para garantizar el respeto a la Constitución y la Ley, el cual está en cabeza del Gobernador, con la intervención de los Tribunales Administrativos, atribuible tanto a los Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal, como para los actos expedidos por los alcaldes Municipales, de manera que el caso bajo estudio el Gobernador del Departamento de Boyacá dio cumplimiento a la Norma Superior y a lo previsto por el legislador que rigen la materia.

# Límites del pronunciamiento en sede de validez

1. En tratándose de una solicitud como la que ocupa ahora la atención de la Sala, los límites de la decisión están determinados por el solicitante y, de manera concreta por las razones de derecho expuestas en la demanda, frente a los preceptos constitucionales o legales invocados, con los cuales se hace la confrontación. En otras palabras, el examen se contrae a los aspectos que han sido materia de inconformidad explícita.

1. No corresponde entonces, en este proceso, un análisis total que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales, y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad -formales y materiales- del acuerdo sometido a estudio. Por el contrario, es necesario establecer con toda claridad, cuáles son los reproches del Gobernador del Departamento de Boyacá, atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de invalidez presentado, pues, es este análisis -y ningún otro- el que permite determinar si la solicitud puede ser acogida total o parcialmente.

# Problema Jurídico

24. Atendiendo los argumentos de la demanda, el problema jurídico a dilucidar deviene en establecer la validez del Decreto 003 de fecha 6 de enero de 2022 emitido por el alcalde del municipio de El Cocuy, y para ello se dilucidará si este adicionó el presupuesto de ingresos de la vigencia 2022? y si con ello, se desconoció que esta es una función exclusiva del Concejo Municipal?

# Tesis de la Sala

1. La Sala declarará la invalidez del Decreto N° 003 del 6 de enero de 2022 proferido por el Alcalde del Municipio de El Cocuy, en consideración a que en el mismo se presentó una adición presupuestal con la cual se incrementó el presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del municipio de El Cocuy para la vigencia fiscal del año 2022, siendo esta, una función propia del Concejo Municipal por mandato expreso de la Constitución Política (artículo 313 numeral 5 Constitución Política), que no puede ser ejecutada por el alcalde, ello por cuanto no le es permitido adicionar el presupuesto directamente, en tanto si tales adiciones modifican los montos que habían sido aprobados por el Concejo Municipal, estos deben ser efectuados mediante acuerdo municipal.

1. La Sala procede a abordar y resolver el problema jurídico teniendo en cuenta los siguientes aspectos: (i) Modificaciones presupuestales, (ii) Traslados presupuestales internos y (iii) el examen del cargo de validez.

# De las modificaciones presupuestales

1. Precisa la Sala que las modificaciones presupuestales buscan adecuar el presupuesto a nuevas condiciones económicas y sociales, que se puedan presentar durante la ejecución de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda pública o de los proyectos de inversión, y que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación presupuestal[[3]](#footnote-3).

1. Las modificaciones, así como todas las demás disposiciones en materia presupuestal, se rigen por la ley Orgánica de Presupuesto y las normas que expresamente la modifiquen, reglamenten o adicionen, es decir por el Decreto 111/1996, la Ley 617/00 y la Ley 819/03 entre otras. Dentro de aquellas modificaciones se encuentran: i) las adiciones presupuestales, y ii) los traslados presupuestales.

1. Los artículos 313 y 345 Constitucionales, establecen:

*ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:*

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

*ART. 345.- En tiempos 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”.*

1. La norma transcrita consagra el **principio de legalidad del gasto**, que establece, 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 los concejos municipales; al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-192 de 15 de abril de 1997[[4]](#footnote-4), siendo ponente el Magistrado Alejandro Martínez Caballero, señaló:

***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****[[5]](#footnote-5). 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 excepción6, 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..."* -Destaca la Sala-

1. Asimismo, en sentencia C-1072 de 2002 sostuvo:

*- En la medida en que el principio de legalidad es inherente al proceso presupuestal en las etapas de elaboración y ejecución (CP. Artículo 345),* ***cualquier gasto público deberá haber sido decretado por la respectiva corporación (Congreso, asamblea, concejo),*** *según la existencia de fondos, sean estos ingresos corrientes o recursos de capital.*

1. Lo relativo a los traslados y adiciones presupuestales está contemplado en los artículos 80 y siguientes del decreto 111 de 1996, de la siguiente manera:

*ARTÍCULO 80.**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 (L. 38/89, art. 66; L. 179/94, art. 55, incs. 13 y 17).*

*ARTICULO 81. 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 de 1989, art.67).*

*ARTICULO 82. 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”*

1. Criterio reiterado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[[6]](#footnote-6), en los siguientes términos:

*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:*

*(…)*

*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.[[7]](#footnote-7) 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.***

*(…)*

***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)*

*(…)*

***Con base en las premisas anteriores,***

***SE RESPONDE:***

*(…)*

*"4) ¿Si la respuesta al primer interrogante es afirmativa, con fundamento en el artículo 110 del Decreto – Ley 111 de 1996,* ***puede la Alcaldesa, adicionalmente realizar los traslados presupuestales que le permite la ley, sin someterlos a la aprobación del Concejo Municipal?***

*La respuesta al primer interrogante* ***es negativa[[9]](#footnote-9)*** *y, por tanto, la pregunta no sería procedente.* ***En todo caso, se advierte*** *que la capacidad de contratación a que se refiere el artículo 110 del Decreto Ley 111 de 199611 en cabeza de los ordenadores de gasto****, en momento alguno conlleva la facultad de hacer traslados presupuestales por fuera del marco previsto para ello en las disposiciones legales vigentes.****” (Resaltado fuera de texto original)*

1. Se concluye entonces, que **la competencia para modificar el presupuesto general de determinado municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del alcalde.**

1. Ahora, en cuanto al alcance de las facultades otorgadas a los órganos colegiados para efectuar modificaciones presupuestales, exclusivas y excluyentes, **no delegables en el ejecutivo,** el Máximo Tribunal Constitucional, precisó:

*“(…) 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..." [[10]](#footnote-10) (Negrilla fuera de texto).*

1. Así las cosas, en lo que respecta a la modificación del presupuesto, como en esencia lo es la asunción de disposiciones sobrevinientes sobre el gasto, se tiene que es por su naturaleza una función ejercida por los órganos colegiados correspondientes, a iniciativa del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto13.

1. Las adiciones o incorporaciones constituyen un tipo de modificación al presupuesto, hacen parte del proceso de ejecución y operan básicamente cuando se requiere **incorporar recursos inicialmente no contemplados en el presupuesto aprobado** y que servirán de base para abrir créditos (gastos) adicionales o para aumentar los existentes.

1. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, para **adicionar** recursos al presupuesto, cualquiera sea su procedencia, se debe considerar lo siguiente:

1. 1) La adición se hará conforme a lo establecido en la norma orgánica presupuestal de la entidad territorial, la cual no debe diferir sustancialmente de lo contemplado al respecto en el Estatuto General de Presupuesto.

1. 2.) Para adicionar el recurso al presupuesto, el contador municipal debe certificar que el mismo está disponible en caja, es decir, que el recurso se incorpora al presupuesto una vez recibido por parte de la entidad territorial y no antes.

1. 3.) La facultad para efectuar la adición presupuestal es del Concejo Municipal a iniciativa del ejecutivo. Esto significa que, en principio, el ejecutivo no puede hacer directamente la adición de recursos al presupuesto, excepto en el caso que contempló el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012[[11]](#footnote-11) por medio del cual se modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, es decir, recursos provenientes de convenios de cofinanciación.

1. En este orden, autorizar al alcalde para que adicione recursos al presupuesto, desconoce el principio de legalidad, pues, en el orden municipal, **es de reserva legal** del Concejo Municipal, como cuerpo colegiado local, determinar cómo se invierten los dineros del erario público, es decir, como lo prevé el artículo 345 de la Constitución Política, establecer el presupuesto.

1. Entonces, al tratarse de **adiciones presupuestales cuando las realice el ejecutivo, únicamente son válidas las que se hagan en estados de excepción**; en la medida que tal circunstancia no puede predicarse del ejecutivo a nivel local, pues conforme lo señaló la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto de 5 de junio de 2008, Radicación: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), *ut supra citado*, tal facultad es únicamente viable que la ejerza el ejecutivo a nivel nacional, en esa medida, el Alcalde no podrá modificar el presupuesto, sino que ello le corresponde al Concejo Municipal; en ese orden de ideas, sin importar la naturaleza y fuente de los recursos a incorporar, el alcalde carece de facultad para **adicionar** al presupuesto, salvo la excepción que trae el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012, es decir, cuando se trate de los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional.

# De los traslados presupuestales internos

44. La Corte Constitucional en relación con los traslados presupuestales internos en Sentencia C-772 de 1998[[12]](#footnote-12) había precisado:

*“Ahora bien, ¿qué pasa si no se trata de* ***créditos adicionales sino de traslados presupuestales internos*** *que no afectan el monto global del presupuesto aprobado por el Congreso?*

*(…)*

*Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto,* ***que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los 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 o inversión”, y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos* ***en los casos de declaratoria de estados de excepción,*** *es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto,* ***consagran o viabilizan la posibilidad de que las “autoridades administrativas” modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.***

*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 presupuesto*** *(funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre* ***programas y/o subprogramas****, el traslado* ***deberá hacerse mediante ley****,* ***esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.***

*En el segundo, esto es cuando* ***se trate de traslados destinados a atender los gastos*** *ocasionados* ***por la declaratoria de estados de excepción****,* ***el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale****.” (Negrilla fuera del texto)*

1. Conforme a lo señalado en ese pronunciamiento existen dos posibilidades en las cuales se habilita a las entidades y establecimientos públicos a realizar traslado de presupuesto sin modificación en el monto total **–traslados internos-**, la primera de ellas, referida a la declaratoria de urgencia manifiesta que prevé el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y la segunda, la prevista en el artículo 34 del Decreto 568 de 1996.

1. En cuanto a la primera, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, estableció dicha posibilidad en los siguientes términos:

***“Artículo 42º.-*** *De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando* ***la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro****, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción;* ***cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concursos~~ públicos****. La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.* ***(La expresión "Concurso" fue derogada por el art.*** [***32***](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678#32)*de la Ley 1150 de 2007.)*

***Parágrafo.-*** *Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta,* ***se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente****.*

***Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia***[*C 772*](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3751#1) ***de 1998,******bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.”[[13]](#footnote-13)***

1. Es decir que, conforme a la norma, las entidades cuentan con la posibilidad de **declarar mediante acto administrativo motivado la existencia de una urgencia manifiesta**[[14]](#footnote-14), en eventos diferentes a los que prevé la norma constitucional en estados de excepción, y en esa situación se cuenta con la posibilidad de efectuar traslados presupuestales internos. La Corte Constitucional al examinar el cargo de inconstitucionalidad formulado contra esa preceptiva, señaló lo siguiente:

*“En efecto, la situación que describe el parágrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el parágrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido,* ***no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior****.*

*Cuando se de 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****.*

*(…)*

*Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias,* ***cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente****”. (Negrilla fuera del texto)*

48. Ahora, en cuanto a la segunda opción o posibilidad de realizar traslados presupuestales internos contenida en el Decreto 568 de 1996, en la sentencia T-772 de 1998, se lee:

*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:*

*“****Artículo 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 de Presupuesto Nacional. Si 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 financiados 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.”*

49. De lo anterior, la Sala concluye que las entidades pueden efectuar **traslados internos,** valga decir, aquellos 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…”,* en dos eventos, a saber: (i) de manera excepcional, cuando se trata de una urgencia manifiesta declarada, conforme a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; y (ii) de manera general, conforme lo disponía el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, derogado por el Decreto 4836 de 2011[[15]](#footnote-15) y traído casi que en su totalidad en el Decreto Único del Sector Hacienda19, de la siguiente manera:

***“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****, 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, se requerirá además, del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación****[[16]](#footnote-16).*

*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.*

***Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.***

***PARÁGRAFO.*** *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.” –Negrilla fuera del texto-.*

1. En esas condiciones, considera la Sala que la norma señalada, es aplicable en el nivel nacional y posibilita **en ese nivel**,efectuar **traslados internos,** o más técnicamente, **modificaciones al detalle al gasto**, como lo prevé el Decreto antes citado y como lo concluyeron la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998.

1. En el Manual de Inversión Pública Nacional del Departamento Nacional de Planeación de 2021, sobre la figura de los traslados presupuestales se lee:

***“4.1.1 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.*

inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas”



***4.1.1.1 TRASLADO ORDINARIO***

*Es un traslado presupuestal motivado por una justificación técnica y económica en el que se contracreditan los recursos libres de afectación de un proyecto de inversión para acreditarlos a otro. Esta operación presupuestal se adelanta mediante resolución del jefe del órgano respectivo o, en el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, a través de resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos, o por resolución del representante legal cuando ellos no existan. Ese acto requerirá la aprobación por parte de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), previo concepto favorable de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP.*

***4.1.1.2 VIGENCIA EXPIRADA***

*Es un traslado presupuestal que se hace para pagar los compromisos u obligaciones adquiridos por la entidad en una vigencia anterior, con el lleno de los requisitos legales, para la cual no se hubiere constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, o cuando a pesar de haberse constituido, su pago no se hubiese realizado. (…)*

***4.1.1.3 CAMBIO DE FUENTE***

*Es un traslado presupuestal mediante el cual por razones de financiamiento o por cierre de operaciones de crédito se cambia el recurso que financia dos o más proyectos de inversión sin modificar en sus totales los niveles rentísticos del presupuesto de ingresos del PGN. (…) (Subraya fuera del texto).*

1. En relación con los traslados presupuestales internos en el concepto de 5 de junio de 2008 radicado 1889 (C.P. William Zambrano Cetina), se dijo lo siguiente:

*c) 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”[[17]](#footnote-17). 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 mencionadas22. 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 municipal23.*

1. Ahora, en la medida que lo analizado hasta este punto hace alusión a los traslados a nivel nacional, resulta pertinente traer en cita lo señalado sobre el tema de los traslados según diferentes niveles nacional o territorial en el denominado “*Documento guía del módulo de capacitación en gestión presupuestal de la inversión pública”* del Departamento Nacional de Planeación, que al referirse a las modificaciones que no afectan los valores aprobados en el presupuesto y en concreto sobre los traslados ordinarios, muestra el trato diferencial de la operación según el nivel nacional o territorial donde se va a realizar la operación, de la siguiente manera:

*“De otro lado, si los traslados no modifican los totales por nivel rentístico ni el monto de gasto de inversión, programa y subprograma aprobados por el legislativo, se adelantan por vía administrativa y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, los cuales se explican a continuación.*

*6.3.3.1.1 Traslado ordinario*

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.

1. El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: “ARTÍCULO 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.”
2. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de o 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

*Es la modificación presupuestal, motivada por una justificación técnica y económica, mediante la cual se contracreditan (disminuyen) los recursos libres de afectación de un proyecto de inversión para acreditarlos a otro.*



 *(…)”*

1. Entonces, para la Sala es claro que contrario que lo que sucede a nivel nacional (en donde se requiere concepto de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y concepto previo de la Dirección Inversiones y Finanzas Públicas del DNP), para realizar los traslados presupuestales internos a nivel de la entidad territorial se requiere para el caso de recursos que afectan proyectos de inversión además de la aprobación de la oficina de presupuesto respectiva, un aval de la Secretaría de planeación o quien haga sus veces, y cuando no lleva involucrado recursos de inversión, será suficiente con la aprobación de la Oficina de Presupuesto, así las cosas, bastaría con la adopción por Decreto Municipal de tal decisión para hacerla efectiva, sin necesidad de contar de conceptos adicionales.

1. Conclusión que se refuerza con lo señalado sobre el particular en la Guía del Presupuesto Público Territorial emanada de la Auditoria General de la República[[18]](#footnote-18), en la cual sobre este asunto se lee:

*“4.5.2.4.2 Traslados Presupuestales*

*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.*

*(…)*

*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.*

*Las normas presupuestales de los ET (Entes Territoriales)* ***pueden*** *contemplar situaciones como las que proceden en el orden nacional cuando se trata de trasladar recursos de inversión, estableciendo concepto previo de la Secretaría de Planeación como mecanismos para salvaguardar la vulnerabilidad de los recursos de inversión física, económica*

*Es importante aclarar que el mecanismo de traslado de disponibilidad procede en el caso del presupuesto de gastos, pues no es factible esta práctica en el caso de los ingresos, ya que estaría indicando el cambio de naturaleza del ingreso, de suceder el traslado de recursos de un rubro de ingreso a otro no sería indicativo de traslado sino de reclasificación presupuestal. (…)” (Subraya y negrilla de la Sala)*

1. En consecuencia, para la Sala es claro que tratándose de los traslados internos no vinculados a una urgencia manifiesta denominados ordinarios o generales en la jurisprudencia y doctrina estudiada, a nivel territorial el ejecutivo cuenta con plenas facultades para realizarlos por Decreto cuando el nivel de desagregación no afecte el aprobado por la corporación de elección popular, como sucedería en el caso de las escalas salariales cuando no hay modificación que implique adición a lo presupuestado, ya que ello, implicaría un traslado de niveles inferiores de desagregación presupuestal para cubrir en concreto las variaciones de los salarios de la nómina que resulta de la variación de los salarios.

1. Destacando la Sala que en ese evento, conforme a la doctrina analizada, las Oficinas de Presupuesto realizaran el estudio de viabilidad, para que el Burgomaestre en virtud de sus competencias como ordenador del gasto, realice el correspondiente traslado interno, sin que sea necesario ninguna autorización adicional, ni de las Oficinas de Planeación, el Ministerio de Hacienda o el Departamento de Planeación Nacional, en este evento, pues los gastos relacionados con la nómina y prestaciones que tratan las escalas salariales, son parte del presupuesto de gasto de la sección de funcionamiento, así las cosas, cuenta entonces, el alcalde con plena facultades para realizar el traslado interno que se requiera en esta materia.

# Análisis del Caso concreto

1. El Departamento de Boyacá hizo consistir el cargo formulado en contra del Decreto 003 del 6 de enero de 2022, proferido por el alcalde del Municipio de El Cocuy, en que el Burgomaestre no cuenta con las facultades legales para adicionar el presupuesto de ingresos de la vigencia 2022, en tanto es contraria al ordenamiento jurídico, pues es una competencia exclusiva del Concejo Municipal.

1. Para mayor claridad la Sala hará referencia al Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, “*por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de El Cocuy, para la vigencia comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2022*”, el cual dispuso lo siguiente:

***“ARTICULO PRIMERO****. Fijase el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de El Cocuy, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022, en la suma de* ***DOCE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y***

***CINCO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS***

***PESOS M/CTE****. ($12,475,963,300.00) según el siguiente detalle:*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 0  | **TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS - “JUNTOS CONSTRUIREMOS EL COCUY QUE QUEREMOS”**  | 12,475,963,300.00  |
| 1  | TOTAL DE INGRESOS  | 12,475,963,300.00  |
| 1.1  | INGRESOS CORRIENTES  | 7,306,794,034.00  |
| 11.01  | INGRESOS TRIBUTARIOS  | 614,838,000.00  |
| 1.1.02  | INGRESOS NO TRIBUTARIOS  | 6,691,956,034.00  |
| **1.2**  | **RECURSOS DE CAPITAL**  | **32,150,000.00**  |
| 1.3  | FONDOS ESPECIALES MUNICIPALES  | 5,137,019,266.00  |

1. Por su parte, el Decreto 003 del 6 de enero de 2022, expedido por el alcalde del Municipio de El Cocuy, en su parte considerativa indicó que el Honorable Concejo Municipal de El Cocuy (Boyacá), mediante Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, aprobó el Presupuesto del Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del año 2022 y determinó, adicionar el presupuesto, de la siguiente manera:

“***ARTICULO PRIMERO:******Adicionar*** *en el presupuesto de ingresos de la vigencia 2022, los recursos provenientes de la liberación de recursos del presupuesto de la vigencia inmediatamente anterior, constituidos en la resolución municipal N° 377 de diciembre 30 de 2021, así:*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ARTICULO**  | **CONCEPTO**  | **VALOR**  | **FUENTE DE FINANCIACIÓN**  |
| **1.2**  | **RECURSOS DE CAPITAL**  | **1,036,947,289.00**  |   |
| 1.2.10  | RECURSOS DE BALANCE  | 1,036,947,289.00  |   |
| 1.2.10.03  | RECURSOS LIBERADOS DE PROCESOS CONTRACTUALES  | 1,036,947,289.00  |   |
| 1.2.10.03.01  | SGP. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO  | 517,980,961.00  | 157.0  |
| 1.2.10.03.02  | SGP LIBRE INVERSION  | 194,795,749.00  | 151.0  |
| 1.2.10.03.03  | OTROS GASTOS EN SALUD  | 25,970,491.00  | 133.0  |
| 1.2.10.03.04  | CONVENIO DEPARTAMENTAL  | 63,633,347.00  | 164.0  |
| 1.2.10.03.05  | RECURSO DEL CREDITO INTERNO  | 234,566,741.00  | 162.0  |

(…) “- Se resalta-

1. Visto el contenido del acto administrativo que se enjuicia, se avizora que el alcalde del Municipio de El Cocuy **adicionó** el presupuesto de la municipalidad para la vigencia 2022, puesto que al hacer un paralelo entre el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021 y el Decreto 003 del 6 de enero de 2022, expedido por el Alcalde del Municipio de El Cocuy encuentra la Sala lo siguiente: **i)** frente al rubro denominado **recurso de capital**, este fue aprobado por la Corporación Edilicia por un valor de **$32,150.000.00** y con el acto demandado este se fijó en **$**1,036,947,289.00, con lo que adicionó los recursos de capital en **$1,036,947,289.00**, existiendo una diferencia de **$1.044.797.289,** entre lo aprobado por el concejo municipal y el finalmente establecido en el decreto objeto de demanda;y **ii)** adicionó rubros que no contemplaba el presupuesto general ingresos de rentas y recursos de capital vigencia 2022, tales como: i) recursos liberados de procesos contractuales, ii) convenio Departamental, y iii) recursos del crédito interno.

1. En este orden de ideas, observa la Sala que la adición presupuestal ejecutada por el alcalde del municipio de El Cocuy a través del Decreto 003 del 6 de febrero de 2022, altera el monto total del presupuesto en tanto el rubro *“recurso de capital”* aumentó considerablemente, pasando de $32.150.000.00 a $1.036.947.289, de manera que tal valor está por encima de lo presupuestado en las disposiciones introducidas en el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021.

1. En este entendido la Sala precisará que las adiciones presupuestales, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado[[19]](#footnote-19), deben ser tramitadas a iniciativa del Gobierno Nacional, en tanto se está variando las partidas que el mismo Congreso aprobó y a nivel territorial resulta aplicable dicha regla, en tanto, la competencia para adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, atendiendo los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto.

1. De este modo, no puede el alcalde realizar directamente una adición al presupuesto, pues dicha competencia corresponde de manera exclusiva y excluyente al Concejo Municipal y se excepciona de esta regla lo previsto en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012 [[20]](#footnote-20), alusivo a la incorporación de recursos de cofinanciación de proyectos, situación que no se prédica en el caso objeto de análisis.

1. En suma, frente a las adiciones presupuestales se concluye que **i)** la competencia para adicionar el presupuesto del municipio es exclusiva del Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, de manera que **ii)** el Burgomaestre no le está permitido adicionar el presupuesto directamente; excepto cuando se trata de la incorporación de recursos de acuerdo a lo reglado en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 201227y, iii**)** la Corporación Edilicia no está facultada para autorizar pro tempore al mandatario para tal fin.

1. Es entonces, el Concejo Municipal y no el alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, 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.

1. Sea del caso mencionar que el Decreto 111 de 1996 *“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",* se lee:

*"Artículo 3.- COBERTURA DEL ESTATUTO. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional. (...)"*

*"Artículo 14.- ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción*. (Ley 38 de 1989, Art. 10)".

1. Acorde con el artículo precedente, el artículo 89 ibidem establece:

*"Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.”*

1. En este orden de ideas, se tiene que los alcaldes municipales deben ejecutar el gasto que ha sido aprobado durante la vigencia fiscal respectiva, en tanto la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un

27 **ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo [91](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994_pr001.html#91) de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo** [**91.**](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994_pr001.html#91) ***Funciones*.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. (…)

g) 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. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

año. De manera que, por regla general las autoridades públicas no podrán adquirir, luego del 31 de diciembre de cada año, compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales de la anualidad que se cierra. Al respecto, la Corte Constitucional precisó:

*“… La materia propia de una ley anual de presupuesto es la fijación o modificación de las partidas de ingresos y de gastos y en ella quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos.*

*“Desde esta perspectiva, las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto '...* ***regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan'. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.***

*“Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.*

*“En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias. ...”[[21]](#footnote-21)- Se resalta-*

1. Colíjase que la anualidad presupuestal tiene un alcance temporal definido y deben ser instrumentales para el cumplimiento efectivo del presupuesto que con ellas se aprueba, esto para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado.

1. En este orden de ideas, con la expedición del Decreto 003 del 6 de enero de 2022, se desconoció el principio de anualidad presupuestal, en tanto no se podían asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que ya había cerrado; actuación por parte del Burgomaestre del Municipio de El Cocuy que desconoce la temporalidad presupuestal.

1. En consecuencia, reitera la Sala lo señalado por este Tribunal en el sentido de sostener que el presupuesto sí puede ser materia de modificaciones; sin embargo, en tal caso, es necesario que el alcalde presente al concejo municipal el proyecto de acuerdo respectivo, es decir, no es procedente que tales decisiones se adopten por decreto administrativo, sino que es necesario que se agoté el trámite ante el Concejo, al tratarse de una modificación presupuestal por vía de adición al monto total del presupuesto aprobado.

1. Por lo expuesto, la adición presupuestal ejecutada por el alcalde del Municipio de El Cocuy, a través del Decreto demandado, no es procedente, en tanto tal facultad radica de forma exclusiva en el Concejo Municipal, conllevando a que tal adición sea contraria al ordenamiento jurídico, al no ostentar con la facultad para ello, siendo la misma inherente de la Corporación edilicia.

1. Así las cosas, concluye la Sala que la adición presupuestal contenida en el Decreto 003 del 6 de enero de 2022, emitido por el alcalde del municipio de El Cocuy no es válida y así se declarará en esta sentencia.

1. Por último, afirmó el Municipio de El Cocuy con la contestación de la demanda, que el Burgomaestre de la municipalidad se encontraba facultado para adicionar el presupuesto general de ingresos y gastos de capital, ello por cuanto en el artículo 14 del Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, emitido por el Concejo Municipal de El Cocuy, lo facultó para adicionar el presupuesto.

1. Para dilucidar lo anterior, es necesario indicar que el artículo 14 del Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, por medio del cual se fijó el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de El Cocuy, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022, estableció:

*“Constituidas las cuentas por pagar y las reservas presupuestales de la vigencia fiscal año 2021, los recursos sobrantes no comprometidos constituyen recursos de balance a 31 de diciembre y serán adicionados mediante Decreto, al presupuesto Municipal para la vigencia del año 2022.*

*Así mismo los recursos provenientes de saldos de vigencia anteriores que no se encuentren amparando reservas presupuestales o las cuentas por pagar, deberán incorporarse mediante Decreto al presupuesto municipal de la vigencia 2022, para financiar la inversión en los sectores sociales correspondientes. (…)”*

1. De la lectura del articulado anterior, se concluye que, si bien se indicó que mediante decreto podrían incorporarse saldos de vigencias anteriores; lo cierto es que sin importar la connotación atribuida, a los recursos con el que se va adicionar presupuestalmente la vigencia 2022, en este caso del Municipio de El Cocuy, la facultad de adicionar el presupuesto es exclusiva del Concejo Municipal, por lo que no le era viable al alcalde de la localidad aumentar las finanzas del municipio para el año 2022, a través de la expedición de decretos tal y como lo hizo en el acto objeto de control constitucional.

1. Al respecto, sea del caso iterar y en voces de la Corte Constitucional en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar modificaciones que se trata de una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo:

*“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[[22]](#footnote-22)).*

1. Bajo estas consideraciones y si bien el artículo 14 del Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2021, por medio del cual se fijó el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de El Cocuy, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022, determinó que mediante decreto podrían incorporarse saldos de vigencias anteriores al presupuesto general de la municipalidad; lo cierto es que tal facultad es exclusiva del Concejo Municipal (artículo 345 constitución Nacional), por lo que no puede el ejecutivo hacer la adición de recursos al presupuesto, tal y como lo realizó con la expedición del Decreto N° 003 del 6 de enero de 2022.

# Conclusión

80. Habrá de declararse la invalidez del Decreto N° 003 del 6 de enero de 2022 proferido por el Alcalde del Municipio de El Cocuy, en consideración a que la adición presupuestal prevista en el acto demandado, incrementó el presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital para la vigencia fiscal del año 2022, del Municipio de El Cocuy, siendo una función propia del Concejo Municipal por mandato expreso de la Constitución Política (artículo 313 numeral 5 Constitución Política), que no puede ser ejecutada por el alcalde, ello por cuanto no le es permitido adicionar el presupuesto directamente, en tanto si tales adiciones modifican los montos que habían sido aprobados por el Concejo Municipal, estos deben ser efectuados mediante acuerdo municipal.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

# FALLA

**Primero:** **Declarar** la invalidez del Decreto No. 003 del 6 de enero de 2022 emitido por el alcalde del Municipio de El Cocuy, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: Comunicar** la presente providencia al alcalde Municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de El Cocuy así como al Gobernador de Boyacá y al Ministerio Público.

**Tercero:** En firme esta providencia, **efectuar** las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y, **archivar** el expediente.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de Decisión No. 5, en sesión virtual de la fecha*.*

**Notifíquese y cúmplase,**

*(Firmado electrónicamente)*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

*(Firmado electrónicamente)*

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

***Constancia****: esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad.*

1. Como se observa en el índice Samai N° 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. , **ARTICULO 121.** Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. (…)

. [↑](#footnote-ref-2)
3. Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Segunda Edición 2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. Posición reiterada en sentencias C-1249 de 2001 y C-006 de 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss. 6 Ver, entre otras, la sentencia C-357/94 y C-695/96. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejero ponente: William Zambrano Cetina, concepto de 5 de junio de 2008, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), Actor: Ministerio del Interior y de Justicia. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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-7)
8. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de o 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. "1) ¿Puede la Alcaldesa del Municipio de Yopal, suscribir contratos sin la Autorización del Concejo Municipal de Yopal, que habla el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, con fundamento en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política o el artículo 110 de Decreto – Ley 111 de 1996? 11 **ARTÍCULO 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 cual 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 (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51).

 [↑](#footnote-ref-9)
10. 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). 13 En esa línea de pensamiento, el artículo 106 del Decreto 111 de 1996, definió y discriminó las precisas funciones asignadas a los alcaldes y concejos municipales en los respectivos roles de elaboración y aprobación de los proyectos de presupuesto, conforme se lee: “ARTICULO 106. Los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente (…)” [↑](#footnote-ref-10)
11. **Artículo** [**91.**](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994_pr001.html#91) **Funciones.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (…) g) 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. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal. Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

 [↑](#footnote-ref-11)
12. Conoció en esa ocasión la Corte Constitucional de la demanda contra los parágrafos de los artículos 41 y 42 del D.L. 80 de 1993. [↑](#footnote-ref-12)
13. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304> [↑](#footnote-ref-13)
14. En la sentencia C-772 de 1998, sobre dicha figura, la Corte Constitucional, manifestó: Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente: **a.** Que la “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar **directamente cualquier autoridad administrativa**, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. **b.** Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:**-** Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.**-** Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.**-** Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, **-**  En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. **c.** Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:**-** Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993) -** Hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)** **d.** Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. (Subraya y negrilla fuera del texto). [↑](#footnote-ref-14)
15. **Artículo 11. Vigencia y derogatorias.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, con excepción del artículo 1° el cual entrará a regir a partir del 1° de enero de 2012, modifica el artículo [1°](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2007/DECRETO_1957_DE_2007.htm#1) del [Decreto 1957 de 2007,](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2007/DECRETO_1957_DE_2007.htm) los artículos [29](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2005/D4730de2005.htm#29) y [34](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2005/D4730de2005.htm#34) del [Decreto 4730 de 2005,](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2005/D4730de2005.htm) 13 del [Decreto 115 de 1996](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/1996/DECRETO_115_1996.htm) y [14](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2010/2844.htm#14) del [Decreto 2844 de 2010;](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2010/2844.htm) deroga los artículos [30](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2005/D4730de2005.htm#30) [y 31](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2005/D4730de2005.htm#31) del [Decreto 4730 de 2005;](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2005/D4730de2005.htm) [30,](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/1996/DECRETO_568_1996.htm#30) [**34**,](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/1996/DECRETO_568_1996.htm#34) [36](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/1996/DECRETO_568_1996.htm#36) y [37](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/1996/DECRETO_568_1996.htm#37) **del** [**Decreto 568 de 1996**](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/1996/DECRETO_568_1996.htm) y las demás disposiciones que le sean contrarias. 19 Norma que había sido con antelación consagrada en el artículo 29 del decreto 4730 de 2005, que fuera modificado por el Decreto 4836 de 2011, art. 1º, y posteriormente **compilado** en el Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público –Decreto 1068 de 2015. [↑](#footnote-ref-15)
16. [https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemasde-informacion.aspx](https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemas-de-informacion.aspx) “La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP, del Departamento Nacional de Planeación - DNP, es responsable del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP, el cual integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de [↑](#footnote-ref-16)
17. 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 [↑](#footnote-ref-17)
18. Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoria General de la República. Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: 2012, pp. 108-109. Consultada en el siguiente link: <https://es.calameo.com/read/0057538829ca6e0ba5cc0> [↑](#footnote-ref-18)
19. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Sentencia del 5 cinco de junio de 2008. Radicación: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889).

 [↑](#footnote-ref-19)
20. **Artículo** [**91.**](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994_pr001.html#91) **Funciones.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (…) g) 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. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal. Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

 [↑](#footnote-ref-20)
21. Corte Constitucional, Sentencia C-803 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-21)
22. Corte Constitucional -Sala Plena expediente OP -055. Magistrado Ponente Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, de fecha 28 de noviembre de 2001. [↑](#footnote-ref-22)