Tunja, once (11) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15001-23-33-000-2020-02274-00

Demandante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de Tipacoque

Medio de control: Validez de acuerdo municipal

Tema: Sentencia de única instancia. Se declara la invalidez del acuerdo que reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos porque el Concejo Municipal no tiene competencia para hacerlo, en los términos de los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996

La Sala decide en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá contra el Acuerdo Nº 010 del 18 de agosto de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Tipacoque.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda**

1.- La apoderada del Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo Nº 010 del 18 de agosto de 2020 *“Por medio del cual se reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos en el municipio para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020)”*, por encontrarlo contrario a la Constitución Política y a la ley, en la medida en que la reducción del presupuesto es competencia del ejecutivo municipal vía decreto, previa autorización del Consejo de Gobierno Municipal y no del Concejo Municipal.

**Cargos de invalidez formulados**

2.- El Departamento de Boyacá alegó que el acuerdo demandado desconoció los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), los cuales prevén que la reducción del presupuesto es competencia del ejecutivo municipal vía decreto, previa autorización del Consejo de Gobierno Municipal.

3.- Sostuvo que los concejales del Municipio de Tipacoque se extralimitaron en el ejercicio de sus funciones, y con ello violaron los numerales 3 y 8 del artículo 41 de la Ley 136 de 1994, que prohíbe al concejo municipal intervenir en asuntos que no sean de su competencia.

**Posición del Municipio de Tipacoque**

4.- El Municipio de Tipacoque guardó silencio, pese a estar debidamente notificado.

**Intervención del Ministerio Público**

5.- El delegado del Ministerio Público también guardó silencio.

**II. CONSIDERACIONES**

**Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales**

6.- Laacción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986[[1]](#footnote-1), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

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

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

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

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

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

**Hechos probados**

12.- La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

12.1.- En el proceso reposa copia de la exposición de motivos presentada por el Alcalde Municipal de Tipacoque, para fundamentar la expedición del acuerdo que reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del municipio, la cual tuvo como fundamento la disminución en los ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones, puntualmente para los sectores de agua potable y saneamiento básico, propósito general y de las asignaciones especiales para los programas de alimentación escolar y resguardos indígenas.

12.2.- El Acuerdo Nº 010 del 18 de agosto de 2020 fue debidamente aprobado, según las copias de las actas de debates que fueron allegadas al expediente digital.

12.3.- El acuerdo en mención fue debidamente publicado, de conformidad con la certificación suscrita por el personero del Municipio de Tipacoque.

12.4.- El 18 de agosto de 2020, el Concejo Municipal de Tipacoque expidió el Acuerdo Nº 010 *“Por el cual se reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del municipio, para la vigencia dos mil veinte (2020)”.* Se transcribe su contenido:

**“Acuerdo No. 010 de 28 de agosto de 2020 “Por medio del cual se reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020)”.**

Que el DNP publicó con fecha 20 de febrero de 2020 el Documento de Distribución SGP-42-2020 por medio del cual se distribuyen las 5 onceavas de las participaciones para agua potable y saneamiento básico, propósito general y de las asignaciones especiales para programas de alimentación escolar y resguardos indígenas, el 13 de abril de 2020 el DNP publicó el SGP-46-2020 y el 7 de julio de 2020 el DNP publicó el SGP-48-2020 por medio del cual se distribuyen las once doceavas para el municipio de Barrancominas y de las seis onceavas para el resto de las entidades beneficiarias de las participaciones para salud(salud Pública), Agua potable y Saneamiento básico, Propósito general y de las asignaciones especiales para el programa de alimentación escolar y resguardos indígenas vigencias 2020.

Que los valores allí asignados con destino al municipio, difieren respecto de los inicialmente presupuestados en cada uno de estos sectores, razón por la cual se debe efectuar los ajustes respectivos (…).

En consecuencia, Acuerda:

**Artículo primero. - Reducir el presupuesto de rentas e ingresos del Municipio para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020)**, en la suma de cuarenta y cuatro millones trescientos setenta y dos mil ciento setenta pesos ($44.372.170), conforme al siguiente detalle:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | Total ingresos | $ 44.372.170 |
| 112 | Ingresos no tributarios | $44.372.170 |
| 1125 | Aportes y participaciones nacionales | $44.372.170 |
| 11251 | Sistema General de Participaciones | $44.372.170 |
| 112511 | SGP Educación | $44.077.777 |
| 11251102 | SGP Educación-Recursos de calidad | $44.077.777 |
| 112513 | SGP Alimentación escolar | $294.393 |
| 11251301 | Alimentación escolar | $294.393 |

Artículo segundo. - Reducir el Presupuesto de Gastos del Municipio para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020) en la suma de cuarenta y cuatro millones trescientos sesenta y dos mil ciento setenta pesos ($44.372.170), conforme al siguiente detalle:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 2 | Gastos | $44.372.170 |
| 22 | Gastos de inversión | $44.372.170 |
| 221 | Sistema General de Participaciones | $44.372.170 |
| 2211 | Educación | $44.077.777 |
| 22111 | Calidad Educativa | $44.077.777 |
| 2212 | Alimentación escolar | $294.393 |
| 22121 | Servicio de restaurante escolar | $294.393 |

Artículo tercero. - Para lo de su competencia, envíese copia a las instancias municipales y departamentales respectivas”.

Análisis y decisión de la Sala

13.- La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 010 del 18 de agosto de 2020“*Por medio del cual se reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020)”,* por cuanto el Concejo Municipal no tiene competencia para hacerlo, pues recae, en este caso, en el gobierno municipal, en los términos de los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996.

**Modificación al presupuesto Municipal**

14.- El presupuesto ha sido reconocido por la Corte Constitucional[[3]](#footnote-3) como parte importante de la planeación de las entidades públicas. Se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, se hacen efectivas las políticas públicas y particularmente se lleva a cabo ***una estimación anticipada de los ingresos*** así como que se autorizan los gastos públicos que se han de ejecutar en el respectivo periodo fiscal.

15.- Como instrumento de gobierno y control, se fundamenta, entre otros, en los principios de separación de poderes y legalidad, los cuales se expresan en los artículos 338 y 345 de la Constitución, que, al respecto, señalan lo siguiente:

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

“Artículo 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.”

16.- En igual sentido fue previsto por el artículo 262 del Decreto 1333 de 1986:

“Artículo 262º.- No podrán hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las municipales ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto. (Artículo 207 de la Constitución Política).”

17.- Lo anterior significa que es competencia del Congreso señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario público, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y sólo de manera excepcional al gobierno.

18.- En materia de presupuesto también debe atenderse a los principios de universalidad, planeación, anualidad y legalidad. Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C-337 de 1993[[4]](#footnote-4) señaló:

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

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

Hay también otros presupuestos que consagra la Ley 38 de 1989.  Ellos son el **de la anualidad, el de universalidad, el de equilibrio presupuesta****l, el de programación integral y el de la inembargabilidad.**

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

19.- Sobre la universalidad del presupuesto, en el artículo 15 del Decreto 111 de 1996[[5]](#footnote-5) se dispone:

“Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).”

20.- Ahora bien, en cuanto a las competencias de los Concejos Municipales en materia de presupuesto, valga destacar las indicadas en los numerales 3 y 5 del artículo 313 de la Constitución Política así:

“ART. 313.- Corresponde a los concejos: (…)

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

5. Dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.”

21.- El artículo 132 de la Ley 136 de 1994, por su parte, señaló:

“Artículo 32º.- Atribuciones. [Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267#18). Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(…)

10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”

22.- En relación con el campo de aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto, los artículos 352 y 353 de la Carta Política

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

“Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”

23.- En efecto, el artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996 (15 de enero), dispone que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto. La norma señala:

“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 32).”

24.- Como se advierte de la lectura de las normas de orden constitucional y legal en la materia, el ciclo presupuestal puede ser dividirse en cuatro grandes etapas, a saber: i) preparación, ii) aprobación, iii) ejecución y iv) control.

25.- Particularmente en lo que tiene que ver con la etapa de ejecución del presupuesto, la Sala encuentra que pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuarlo a nuevas condiciones económicas o sociales que por diferentes motivos no fueron previstas durante las etapas de preparación y aprobación presupuestal. Precisamente por ello, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto Nacional 111 de 1996[[6]](#footnote-6), consagra las reglas para realizar las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84.

26.- De acuerdo a lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[[7]](#footnote-7), en la etapa de ejecución se pueden presentar tres tipos de modificaciones presupuestales: *i)* la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, *ii)* adiciones al presupuesto o créditos adicionales y *iii)* los movimientos presupuestales. Estos momentos fueron definidas por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

26.1.- **La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales**, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional, pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.[[8]](#footnote-8)

26.2.- **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.[[9]](#footnote-9) 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.

26.3.- **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”.[[10]](#footnote-10) 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.

**Reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales**

27.- En relación con la reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales, los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996 disponen:

“**Artículo 76**. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, **podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales**, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados: o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38/89, artículo 63, Ley 179/94, artículo 34).

**Artículo 77**. **Cuando, el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplican unas u otras medidas**. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38/89, artículo 64, Ley 179/94, artículo 55, inciso 6o.)”. (negrillas fuera de texto).

28.- De acuerdo con lo anterior, las reducciones o aplazamientos presupuestales, en principio conllevan modificaciones presupuestales por cuanto cambian los montos de las partidas aprobadas, en el caso del nivel nacional, por el Congreso; sin embargo, la Corte Constitucional llegó a una conclusión diferente. Para el Alto Tribunal, **estas figuras no modifican en estricto sentido el presupuesto**, sino que aparecen en la etapa de ejecución del mismo, bajo el entendido de que lo aprobado por el órgano de representación popular es una autorización máxima de gasto.

29.- En efecto, en la sentencia C-192 de 1997, al realizar el estudio de constitucionalidad del referido artículo 76 del Decreto 111 de 1996, la Corte señaló:

“(…) Una pregunta obvia surge: ¿la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones aprobadas por el Congreso implican una modificación del presupuesto? La Corte debe estudiar ese interrogante, pues si la respuesta es afirmativa, entonces la disposición acusada es inexequible pues atribuiría al Gobierno la facultad de alterar administrativamente la ley de presupuesto (…).

En esa medida, es necesario distinguir dos fenómenos diversos en el proceso presupuestal. Así, una cosa es la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar -esto es, no autorizar- un gasto propuesto por el Gobierno, elemento que concreta el principio de legalidad del gasto, por lo cual es natural que la Carta establezca que los representantes del pueblo pueden reducir o eliminar las partidas propuestas por el Gobierno. **Sin embargo, otra cosa muy diferente es que el Gobierno pueda reducir o aplazar una partida que ya ha sido autorizada por la ley de presupuesto. En efecto, como se vio, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas, sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas, lo cual significa que en principio es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el período fiscal respectivo. Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto**, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo (…)”. (negrillas fuera de texto).

30.- Bajo tales argumentos, por no constituir en estricto sentido una modificación presupuestal, la Corte Constitucional concluyó que no era inconstitucional que la facultad de reducir apropiaciones presupuestales fuera ejercida directamente por el Ejecutivo, sin intervención del Congreso.

31.- Respecto a la competencia del ejecutivo para realizar reducciones al presupuesto, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 28 de julio de 2000[[11]](#footnote-11), anotó:

“(…) De otro lado, e íntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que "en principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamientos uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto".

**Como efecto inmediato de lo expresado por la Corte, ha quedado aclarado el tópico relacionado con la competencia del gobierno en esta materia, pues resulta evidente que el Ejecutivo sí está facultado para reducir las apropiaciones del presupuesto general de la Nación**, cuando se presenten, entre otros eventos, circunstancias fácticas de orden macroeconómico que así lo aconsejen.

Como quiera que la argumentación de la acción de nulidad que se resuelve, censura la expedición de los decretos 126 y 429 de 1996 con fundamento en la carencia de esa atribución en cabeza del ejecutivo respecto de las apropiaciones de la Rama Judicial, consecuencia de una pretendida intangibilidad de las partidas que para ésta se contemplen en la ley anual de apropiaciones, habiendo sido resuelto por la H. Corte Constitucional el fondo de tal asunto, basta con señalar que sobre el mismo ha de estarse a lo dispuesto en la mencionada sentencia.

**La Corte dejó en claro que tal competencia sí es del resorte del Gobierno Nacional, en providencia que produce los efectos de la cosa juzgada constitucional en virtud de lo cual ninguna autoridad puede desconocer lo así decidido** ni pronunciarse nuevamente sobre el punto (…)”. (negrillas y subrayas fuera de texto).

32.- El Tribunal Administrativo de Boyacá, por su parte, en sentencia del 14 de mayo de 2019[[12]](#footnote-12), respecto a los diferentes escenarios en los cuales se puede presentar una modificación al presupuesto, puntualmente frente a la reducción de las apropiaciones presupuestales, precisó lo siguiente:

“En suma, **en tratándose de modificaciones presupuestales tendientes a la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente** y los traslados presupuestales internos ejecutados por el Ejecutivo, **el ejecutivo no requiere autorización de la corporación pública respectiva en la medida en que no desbordan el marco presupuestal establecido por esta**; **asunto diverso son las adiciones presupuestales** que buscan aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, **en las cuales sí se requiere de la autorización de la corporación pública, a nivel municipal, del Concejo Municipal**[[13]](#footnote-13)”.

33.- En este orden de ideas y teniendo en cuenta que el presente asunto es del orden municipal, las **reducciones y aplazamientos pueden ser efectuadas directamente por el Alcalde sin necesidad de autorización del Concejo Municipal**, previo concepto del Consejo de Gobierno, que reúne a todos los Secretarios y al burgomaestre. Esta posición ha sido aplicada y recomendada por la Auditoría General de la República, como se lee enseguida:

“(...) 4.5.2.4.3 Reducciones y aplazamientos presupuestales.

Estas operaciones se presentan cuando la ET [entidad territorial] o alguna de sus entidades que conforman el Presupuesto General Territorial, requiere reducir o posponer la apropiación de un gasto, dado que las estimaciones de los recaudos de ingresos muestran que estos van a ser menores a los previstos y se requiere mantener el equilibrio presupuestal. Cuando esto ocurre se puede reformar, si fuere el caso, el PAC con el fin de eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas; caso en el cual las autorizaciones que se expidan con cargo a estas apropiaciones, no tendrán valor alguno (…)”.

Las reducciones o aplazamientos total o parcial de las apropiaciones presupuestales pueden ser realizados en cualquier mes del año fiscal mediante decreto, previo concepto del Consejo de Gobierno. De manera particular se puede presentar cuando no fueren aprobados los nuevos recursos por la CEP [Corporación de Elección Popular] o que fueren insuficientes para atender los gastos, cuando el presupuesto se aprueba desequilibrado en concordancia con el artículo 347 de la Constitución Política. (...)[[14]](#footnote-14)".

34.- Con fundamento en lo expuesto, es dable concluir que la competencia para efectuar reducciones o aplazamientos en los municipios recae en el alcalde, previo concepto del Consejo de Gobierno, sin que resulte necesario tramitar un acuerdo ante el Concejo municipal que así lo disponga.

**Adiciones al presupuesto o créditos adicionales**

35.- Distinto es el caso de las adiciones al presupuesto o créditos adicional, las cuales, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado[[15]](#footnote-15), deben ser tramitadas por el Congreso a iniciativa del Gobierno, ello en la medida en que “*se está variando las partidas que el mismo Congreso aprobó*”.

36.- A nivel territorial resulta aplicable dicha regla, por cuanto tal como lo ha señalado el Consejo de Estado en sentencia del 16 de octubre de 2014[[16]](#footnote-16), la competencia para modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto. En tal sentido, no puede el Alcalde realizar directamente una adición al presupuesto, pues dicha competencia corresponde de manera exclusiva y excluyente al Concejo municipal. Se excepciona de esta regla el supuesto contemplado en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012[[17]](#footnote-17), alusivo a la incorporación de recursos de cofinanciación de proyectos.

37.- Ahora bien, ha de precisarse que si bien el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución establece que los Concejos Municipales están facultados para autorizar al Alcalde para ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que le corresponden, lo cierto es que ha sido posición reiterada de esta Corporación, que tal atribución no se extiende a las modificaciones (adiciones) al presupuesto, en tanto en tal escenario, se verían comprometidos los principios democráticos y de legalidad que orientan el manejo presupuestal.

38.- En efecto, en sentencia del 13 de agosto de 2014[[18]](#footnote-18) se precisó:

“(...) No obstante, y **a pesar de que se haga en uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior, el Concejo no puede facultar al Alcalde Municipal para llevar a cabo adiciones ejecutivas al presupuesto municipal**. En tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribe las adiciones ejecutivas a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). Por lo que jamás el Concejo Municipal puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde. (...)". (Destacado por la Sala)

39.- Dicha posición fue reiterada en sentencia del 22 de julio de 2016[[19]](#footnote-19), en los siguientes términos:

“(...) **Conceder facultades pro-tempore de esta naturaleza [adición] en materia presupuestal, resulta inconstitucional y rompe 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 C.P., establecer el presupuesto (...)”. (negrillas fuera de texto).

40.- Así las cosas, frente a las adiciones presupuestales se concluye que i) la competencia para adicionar el presupuesto del municipio es exclusiva del Concejo, a iniciativa del Alcalde y, en consecuencia, ii) al Alcalde le está vedado adicionar el presupuesto directamente, iii) y tampoco el Concejo está facultado para autorizar pro tempore al mencionado mandatario para tal fin.

41.- En este orden de ideas, la Sala arriba a las siguientes conclusiones en punto a la modificación del presupuesto municipal: **a)** la competencia para efectuar reducciones o aplazamientos en los municipios recae en el alcalde, previo concepto del Consejo de Gobierno y **b)** la competencia para adicionar el presupuesto del municipio es exclusiva del Concejo, a iniciativa del Alcalde.

**Caso concreto**

42.- Mediante el Acuerdo No. 010 de 28 de agosto de 2020, el Concejo Municipal de Tipacoque dispuso reducir el presupuesto de rentas e ingresos aprobado para la vigencia fiscal 2020 en la suma de $44.372.170, el cual había sido aprobado mediante el Acuerdo No. 014 de 2019.

43.- De conformidad con las consideraciones del acuerdo objeto de reproche y la exposición de motivos del alcalde, la reducción en el presupuesto tuvo como fundamento la disminución en los ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones, puntualmente para los sectores de agua potable y saneamiento básico, propósito general y de las asignaciones especiales para los programas de alimentación escolar y resguardos indígenas.

44.- La disminución en los ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones que tuvo lugar luego de que el Departamento Nacional de Planeación-DNP publicara con fecha 20 de febrero (SGP-42-2020), 13 de abril (SGP-46-2020) y el 7 de julio de 2020 (SPG-48-2020), los documentos de distribución de las onceavas del SGP para los municipios en los referidos sectores, que resultaron ser inferiores a los inicialmente presupuestados para la vigencia 2020 en el Municipio de Tipacoque.

45.- Como se observa, en el presente caso se está en presencia de la figura de la reducción de apropiaciones presupuestales, frente a la cual, tal como se indicó en precedencia, la competencia a nivel municipal recae en el Alcalde previo concepto del Consejo de Gobierno.

46.- Tal como lo señaló la Corte Constitucional en la referida sentencia C-192 de 1997, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, es decir, no se afecta la decisión del órgano de representación popular al momento de fijar el presupuesto de la correspondiente vigencia fiscal.

47.- Así las cosas, la reducción al presupuesto municipal del Municipio de Tipacoque que había sido fijado a través del Acuerdo 014 de 2019, en lo que tiene que ver con los sectores de agua potable y saneamiento básico, propósito general y de las asignaciones especiales para los programas de alimentación escolar y resguardos indígenas, es una competencia que le corresponde ejercerla directamente al Alcalde municipal, sin que resulte necesaria la intervención del Concejo, razón por la cual hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo No. 010 de 18 de agosto de 2020 “*Por medio del cual se reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020)”.*

**III. DECISIÓN**

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

**FALLA**

**PRIMERO: Declarar la invalidez** del Acuerdo No. 010 de 18 de agosto de 2020 “*Por medio del cual se reduce el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020)”.*

**SEGUNDO:** Comunicar esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Tipacoque.

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

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Con firma electrónica

**MARTHA ISABEL PIÑEROS RIVERA**

**Magistrada**

Con firma electrónica

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**

Con firma electrónica

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**

**Magistrado**

1. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.** [↑](#footnote-ref-1)
2. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. [↑](#footnote-ref-2)
3. Al respecto ver las sentencias C-685 de 1996 y C-685 de 1996, C-177 de 2002, C-077 de 2012 y C-292 de 2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, sentencia C- 337 del 19 de agosto de 1993, Rad. N° D-296, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [↑](#footnote-ref-4)
5. **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.** [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.” Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá, D. C., cinco (5) cinco de junio de dos mil ocho (2008). Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889). [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz. [↑](#footnote-ref-9)
10. Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios. [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero Ponente: GILBERTO PEÑA CASTRILLÓN. Sentencia del 28 de julio de 2000. Radicación número: 4074. [↑](#footnote-ref-11)
12. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 1. M.P. Fabio Iván Afanador García. Sentencia del 14 de mayo de 2019. Radicación: 15001233300020190008400. [↑](#footnote-ref-12)
13. En ese sentido véase: Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 6 de febrero de 2018. Radicación: 15001233300020170075500. MP José Ascensión Fernández Osorio; misma Corporación: sentencia del 8 de mayo de 2018. Radicación 15001233300020170012000 MP Fabio Iván Afanador García; sentencia del 7 de marzo de 2018. Radicación 15001233300020170076200 MP Luis Ernesto Arciniegas Triana; sentencia del 27 de septiembre de 2018, Radicación 15001233300020180038000 MP Clara Elisa Cifuentes Ortiz. [↑](#footnote-ref-13)
14. Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoria General de la República. Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: 2012, pp. 109-110. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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-15)
16. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Sentencia del 16 de octubre de 2014. Radicación: 66001-23-33-000-2013-00222-01(PI). [↑](#footnote-ref-16)
17. ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

    Artículo 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”. [↑](#footnote-ref-17)
18. M.P. Fabio Iván Afanador García, Rad: 2014-00266-00. [↑](#footnote-ref-18)
19. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo, rad: 2016-00307-00. [↑](#footnote-ref-19)