



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 6
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 14 DIC 2016

Demandante	Departamento de Boyacá
Demandado	Municipio de Pachavita
Expediente	15001-23-33-000-2016-00766-00
Tipo de proceso	Validez de Acuerdo
Asunto	Sentencia de única instancia – declara validez parcial de acuerdo municipal.

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá, siendo demandado el Municipio de Pachavita.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (fls. 2 a 11)

El Departamento de Boyacá a través de apoderado judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 020 del 5 de septiembre de 2016 “*por medio del cual se autoriza la contratación de crédito público para el Municipio de Pachavita-Boyacá*”.

1.1. HECHOS

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

El Concejo Municipal de Pachavita expidió el Acuerdo N° 020 del 5 de septiembre de 2016 “*por medio del cual se autoriza la contratación de crédito público para el Municipio de Pachavita-Boyacá*”, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 15 de septiembre de 2016.

Señaló que al realizar la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la ley.

1.2. PRETENSIONES

El apoderado del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo N° 020 del 5 de septiembre de 2016, “*por medio del cual se autoriza la contratación de crédito público para el Municipio de Pachavita-Boyacá*”.



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Pachavita*
Expediente: *150012333000201600766-00*
Validez de Acuerdo

Así mismo, que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio.

1.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Señaló como normas violadas los artículos 2, 259, 339, 345 y 364 de la Constitución Política, el artículo 1º de la Ley 358 de 1997, los artículos 179 y 284 del Decreto 1333 de 1986, los artículos 1 y 3 de la Ley 131 de 1994, el artículo 27 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 13 del Decreto 111 de 1996.

Señaló que el Municipio omitió anexar algunos documentos tales como el estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar, la autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal teniendo en cuenta que es necesario que en el Plan de Desarrollo Municipal exista una norma expresa solicitando este endeudamiento, el concepto de la Oficina de Planeación Municipal sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto, así como la relación y el estado de la deuda pública.

Señaló que no se establece que con la decisión adoptada no se exceda la capacidad de pago y que tampoco se establece si el proyecto de compra de un vibro compactador se encuentra viabilizado y registrado en el Banco de Proyectos para su ejecución.

Indicó que con la autorización que se concede al alcalde en el numeral primero del acuerdo en cita se desconoce que los recursos del crédito no fueron previstos como fuente de financiación de los gastos e inversiones propuestas en el Programa de Gobierno que el alcalde presentó como parte integral en la inscripción de su candidatura.

Consideró que el programa de gobierno no se enmarca dentro de los principios de consistencia y viabilidad previstos en la Ley 152 de 1994 por cuanto se omitió en este la formulación de las proyecciones de ingresos y financiación que guardaron relación directa con los planes de gastos allí propuestos, así como los recursos financieros a los que era posible acceder.

Indicó que el artículo cuarto del acuerdo viola ostensiblemente el artículo 345 de la Constitución Política puesto que faculta al alcalde para que en coordinación con la Tesorería Municipal realice las modificaciones presupuestales en el decreto de liquidación respectivo, adicione los recursos de crédito en el presupuesto de la presente vigencia o en el de la siguiente, siendo que esta facultad es exclusiva del Concejo Municipal.

Sostuvo igualmente que el acuerdo municipal bajo estudio rompe la unidad de materia toda vez que autoriza al alcalde para hacer un empréstito y a la vez para adicionar los recursos de crédito.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

213

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

Dentro de la oportunidad para ello y a través de apoderado judicial, el Municipio de Pachavita contestó la demanda y solicitó que se declare la validez del Acuerdo 020 de 2016 (fls. 66 a 73).

Aseveró que tal como se estipula en el acta N° 002 del 18 de agosto de 2016 del Consejo de Política Fiscal "CONFIS", se efectuó el análisis económico sobre la viabilidad de adquirir el vibro compactador para el mejoramiento y mantenimiento de la malla vial del municipio y con ello beneficiar a la comunidad.

Señaló que los demás requisitos como el concepto del tesorero municipal y la autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal, se encuentran satisfechos, así como se cuenta con el aval de la Oficina de Planeación sobre la conveniencia técnica y económica, y conforme con la certificación de fecha 16 de agosto de 2016, el Municipio no tiene deuda. En general adujo que las demás exigencias que echa de menos el Departamento de Boyacá se encuentran cumplidas.

De otro lado, manifestó que de la lectura del numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política se infiere que el Concejo Municipal tiene la facultad de delegar en el alcalde, funciones que en principio le corresponden para que sean ejercidas por este en un tiempo determinado y por ello se utilizó la expresión "pro tempore", por lo que hecha la delegación con los lineamientos legales, se entiende válida.

Por último, manifestó no compartir la postura del Departamento de Boyacá en cuanto a que el acuerdo municipal rompe el principio de unidad de materia en razón a que este autoriza al alcalde para hacer un empréstito y la autorización para adicionar recae sobre los mismos recursos del crédito, por lo que existe plena conexidad por tratarse del mismo asunto.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término de fijación en lista, el agente del Ministerio Público emitió concepto indicando que conforme con el problema planteado por el Departamento de Boyacá, habrán de distinguirse tres tipos de exigencias o requisitos para poder verificar si el acuerdo fue expedido conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la materia (fls. 56 a 65).

Efectuó su análisis desde la óptica del cumplimiento de los requisitos de carácter presupuestal, los requisitos de naturaleza político-administrativa y los de carácter competencial.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

En cuanto a los de orden presupuestal, señaló que el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986 establece que las operaciones de crédito deben estar acompañadas por un estudio económico de eficiencia de la inversión, autorización de endeudamiento, concepto sobre la conveniencia técnica del proyecto, relación y estado de la deuda pública, y presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso con las mutaciones autorizadas, las cuales no se encuentran demostradas en el plenario, pero resultan imperiosas para verificar si la autorización de crédito pública interna si se encuentra dentro de los porcentajes de autorización respecto de las rentas ordinarias del municipio.

En cuanto a los requisitos político-administrativos manifestó no compartir la posición del Departamento de Boyacá por cuanto si bien es cierto que el programa de gobierno es una propuesta programática que obliga al candidato desde un punto de vista político, en caso de ser elegido, dicho programa no es una norma jurídica y que el instrumento normativo estructural de planeación y gestión es el plan de desarrollo que no solo es producto del querer ejecutivo, sino que además allí concurren las diferentes propuestas de los ciudadanos vertidas en la representación que los concejales hacen de los mismos, por lo que es el plan de desarrollo y no el plan de gobierno el que está circunscrito a las exigencias de planeación, presupuesto, administrativas, contables, etc.

Respecto a los requisitos de carácter competencial, señaló que resulta improcedente que el Concejo Municipal faculte al alcalde para realizar modificaciones presupuestales en el decreto de liquidación respectivo a título de adición de los recursos del crédito ya que dichas atribuciones corresponden a facultades propias y exclusivas de la corporación de control político, por lo que el aparte que confiere facultades al alcalde en este caso no puede declararse válido.

Concluyó que los cargos endilgados contra el Acuerdo Municipal frente a los requisitos de naturaleza político-administrativa no están llamados a prosperar, en tanto si lo están los cargos de naturaleza competencial y los relacionados con el aspecto presupuestal se encuentran sujetos a las pruebas que se alleguen, pero en todo caso, solicitó se declare la invalidez del artículo 4º del acuerdo bajo estudio.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo No 020 del 5 de septiembre de 2016 *“por medio del cual se autoriza la contratación del crédito público para el municipio de Pachavita-Boyacá.*



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Pachavita*
Expediente: *150012333000201600766-00*
Validez de Acuerdo

214

Igualmente, incumbe a la Sala, determinar si es posible que el Concejo de un municipio conceda al alcalde municipal facultades de contratación de operaciones de crédito para compra de maquinaria, así como para que el mismo efectúe las modificaciones y adiciones al presupuesto y adicione los recursos de crédito, y de otro lado, si el acuerdo resulta violatorio del principio de unidad de materia y pasa por alto las previsiones del plan de gobierno del alcalde municipal.

2. TÉSIS DEL CASO

De la interpretación de la demanda y la contestación a la misma, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el demandante

Consideró que el Acuerdo 020 del 5 de septiembre de 2016 está afectado de invalidez por cuanto no cuenta con los documentos de planeación y soporte económico-financiero exigidos por el Decreto 1333 de 1986 en donde se establece que las operaciones de crédito deben estar acompañadas por un estudio económico de eficiencia de la inversión, autorización de endeudamiento, concepto sobre la conveniencia técnica del proyecto, relación y estado de la deuda pública y presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso con las mutaciones autorizadas.

Consideró también que no se demuestra si el Municipio tiene capacidad de pago, si tiene marco fiscal de mediano plazo y si el presupuesto se ajusta al mismo, como tampoco que el proyecto sobre el cual recae la propuesta de inversión se encuentra previamente inscrito y registrado en el banco de proyectos.

Adujo que se autoriza al alcalde para que contrate el crédito para financiar un proyecto de su plan de gobierno cuando en este plan no fueron contemplados ex ante dichos recursos como fuente de financiación, y en el plan de desarrollo se proponen recursos de crédito como fuente de financiación de los gastos allí previstos que no fueron contemplados en el plan de gobierno, y por último, que el acuerdo entrega facultades al alcalde para modificar el presupuesto, lo cual corresponde a una competencia exclusiva del Concejo Municipal y en consecuencia devendría en ilegal.

b) Tesis argumentativa propuesta por el demandado

Considera que el acuerdo municipal es válido por cuanto cumple con todos los requisitos que el Departamento de Boyacá echa de menos y toda vez que el Concejo Municipal tiene la facultad dada por la Constitución, de delegar en el alcalde, funciones que en principio le corresponden para que sean ejercidas por este en un tiempo determinado y por ello se utilizó la



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Pachavita*
Expediente: *150012333000201600766-00*
Validez de Acuerdo

expresión “pro tempore”, por lo que hecha la delegación con los lineamientos legales, se entiende válida.

Manifestó no estar de acuerdo con la postura del Departamento de Boyacá en cuanto a que el acuerdo municipal rompe el principio de unidad de materia en razón a que este autoriza al alcalde para hacer un empréstito y la autorización para adicionar recae sobre los mismos recursos del crédito, por lo que existe plena conexidad por tratarse del mismo asunto.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

Esta Sala declarará la invalidez del artículo 4º del Acuerdo Municipal 020 del 5 de septiembre de 2016 por considerar que la facultad allí conferida por el Concejo Municipal al alcalde de Pachavita es de aquellas que no pueden cederse ni siquiera de forma temporal por cuanto la misma Constitución lo proscribe.

Dirá igualmente que no están llamados a prosperar los demás cargos propuestos por el Departamento de Boyacá contra la validez del mentado acuerdo por considerar que las autorizaciones conferidas al alcalde municipal cumplen las previsiones de orden constitucional y legal.

3. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, sea del caso señalar que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10º del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986¹, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

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

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.

¹ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986², 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.”*

Así las cosas, a través de este medio procesal se asigna al gobernador del departamento, el deber de revisar los acuerdos de los concejos y decretos de los alcaldes de su jurisdicción y si encuentra que los mismos son violatorios de la Constitución, la Ley y las ordenanzas, debe enviarlos al Tribunal administrativo correspondiente para que decida sobre su validez. Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

4. COMPETENCIA Y PRINCIPIOS EN MATERIA PRESUPUESTAL

Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los Concejos en ejercicio de la atribución conferida por el numeral 5º del artículo 313 superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.³

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto Nacional 111 de 1996⁴, 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:

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.

³ Cfr. Constitución Política, Arts. 352, 353, 313, num.5º. “El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.” (Sentencia C-315 de 1997)

⁴ 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.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

- i) 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.⁵
- ii) **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.⁶ 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.
- iii) **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”.**⁷ Competen al

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

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.

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

“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.”

En igual sentido había sido 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).”

En materia de presupuesto, debe atenderse al principio de universalidad, según el cual, el mismo contendrá la totalidad de gastos públicos que se espere revisar durante la vigencia fiscal respectiva, tal como lo prescribe el artículo 15 del Decreto 111 de 1996⁹, así:

“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*

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.

⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

⁹ 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.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

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)."

En cuanto a los gastos que pueden hacerse con cargo al presupuesto, el artículo 13 de la Ley 1260 de 2008¹⁰, dispuso:

"Artículo 13. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma."

Ahora, en cuanto a la posibilidad de efectuar traslados y adiciones al presupuesto, el artículo 66 de la Ley 38 de 1999, previó:

"Artículo 66. 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 Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias, Gastos de Operación, Servicio de la Deuda Interna y Externa e Inversión. Cuando sea necesario exceder las cuantías autorizadas en la ley de presupuesto o incluir nuevos gastos con respecto a los conceptos señalados, no estando reunido el Congreso, el Gobierno efectuará por decreto los traslados y créditos adicionales, previo concepto favorable del Consejo de Ministros y del Consejo de Estado."

Significa lo anterior, que en materia de presupuesto rige el **principio de legalidad del gasto**, según el cual, 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 solo de manera excepcional al gobierno. Entonces, al no ser tenidos en cuenta los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, que se tienen como precedentes condicionantes de la validez del proceso presupuestal, se vicia la legitimidad del mismo.

A este tenor, la Corte Constitucional en sentencia C- 337 de 1993¹¹, efectuó un estudio de dichos principios, como se sigue:

"(...)

*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*

¹⁰ Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2009.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C- 337 del 19 de agosto de 1993, Rad. N° D-296, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

217

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[5], el de equilibrio presupuestal[6], el de programación integral y el de la inembargabilidad.**

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

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

a) *El principio de anualidad*

La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se debe hacer periódicamente cada año, del 1o. de enero al 31 de diciembre, integrando la unidad de cómputo determinada temporalmente en un período de tiempo. Es la renovación anual de la intervención del Congreso en las materias fiscales, de modo que sientan la permanencia y continuidad de la potestad legislativa en tales asuntos. Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de la anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión.

b) *El principio de la universalidad*

Según Marcel Waline, este principio consiste en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, figuren en un presupuesto[7]. Y es lógico que así sea, pues la sistematización exige una estimación global, que abarque como un todo cada una de las partes fiscales. Su consagración obedece a que se vio la necesidad de una concepción total, puesto que el control político-fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario. El control político y operativo del presupuesto se puede realizar efectivamente, siempre y cuando todos los ingresos y gastos figuren allí. La finalidad, pues, no es otra que la efectividad del control.

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



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

"La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas".[8]

c) Principio de unidad de Caja

Consiste en que la totalidad de los ingresos públicos debe recibirse sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. Sin este principio hay una desorientación del gasto público, y entonces se hace poco viable destinar el gasto hacia las áreas prioritarias. Se necesita, pues, una libertad para destinar el gasto a lo más conveniente, según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Se busca que la actividad presupuestal pueda ejercer con amplitud su función de orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre los ingresos preorientados hacia la financiación de determinados gastos.[9]

d) El principio del equilibrio presupuestal

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

"Sin embargo -advierte Restrepo-, con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento normal de financiación presupuestal, no ya para financiar gastos extraordinarios, sino para atender cualquier tipo de gasto público (...). El propósito implícito en la formulación original del principio del equilibrio presupuestal (evitar el excesivo uso del endeudamiento público) ha pasado a convertirse en una mera expresión formal".[10]

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

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

"El principio de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos en materia presupuestal".[11]

e) El principio de la programación integral

Es un principio nuevo consagrado en el artículo 13 de la Ley 38 de 1989, que señala: "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pachavita
 Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes". Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas.

f) El principio de la inembargabilidad

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

Cabe destacar sin embargo, que este principio de la inembargabilidad no es absoluto, ya que con base en él no puede, por ejemplo, desconocerse un derecho fundamental. Así lo expresó esta Corporación en la sentencia C-546 del 1o. de octubre de 1992, cuando señaló:

(...)"

Conforme a lo anterior, el principio de universalidad implica que el presupuesto contendrá la totalidad de gastos públicos, que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva; al efecto prescribe el artículo 15 del Decreto 111 de 1996¹²: *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).*

¹² 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.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

Otro postulado al decir de la Doctrina y que es pertinente en el sub judge¹³, es el de legalidad o de competencia, conforme a éste, la manera como se desarrolla el ciclo presupuestal (Preparación, discusión, aprobación, ejecución y control) debe estar prevista en una ley de alta jerarquía e igualmente éste proceso no puede ser decidido y realizado solamente por el poder ejecutivo con exclusión de la representación popular, principalmente en las fases de discusión y aprobación del presupuesto.

Se reitera así que, en materia de presupuesto, es competencia del Congreso (O del Órgano de Representación) señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario público, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y solo de manera excepcional al gobierno.

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

En sentencia de constitucionalidad C-192 del 15 de abril de 1997¹⁴, la Corte Constitucional 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[2]. 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[3], 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.”

No sobra referir que, el artículo 352 de la Carta Política dispone que:

“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

¹³ Juan Camilo Restrepo, Hacienda Pública, 10ª edición, página 388.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C- 192 del 15 de abril de 1997, Rad. N° D-1437, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

En el mismo escenario el artículo 353 prevé:

“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.”

Ahora, en cuanto a las competencias de los Concejos Municipales en relación a los asuntos objeto de análisis, 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.”

Así mismo, deben traerse a colación, las demás competencias otorgadas a los Concejos Municipales, previstas en el artículo 132 de la Ley 136 de 1994, a saber:

“**Artículo 32º.- Atribuciones.** Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012. 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.”

De lo anterior se colige que es el Concejo Municipal el competente para expedir el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio de conformidad con las funciones asignadas por nuestra Constitución Política y que en virtud del Decreto 111 de 1996¹⁵ existe la posibilidad de realizar modificaciones, adiciones, reducciones o traslados al presupuesto.

A su turno, respecto a las competencias de los alcaldes en materia presupuestal, el artículo 315, numerales 5 y 9 disponen que corresponde a éstos:

“5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas,

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.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

(...)

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.”

De lo anterior se infiere que es el Concejo Municipal el competente para expedir el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio, de conformidad con las funciones asignadas por la Constitución Política y observando el estatuto orgánico del presupuesto. Aunado a lo anterior, es competencia de los Concejos Municipales autorizar al alcalde municipal para celebrar contratos. Al Alcalde por su parte, compete presentar a consideración del Concejo el Presupuesto Municipal y ordenar los gastos municipales conforme al presupuesto aprobado.

5. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LOS PROYECTOS DE ACUERDO MUNICIPAL.

Para dilucidar este aspecto sea lo primero, citar el contenido del señalado artículo 72 de la Ley 136 de 1994, el cual establece que, *Todo proyecto de acuerdo debe referirse **a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.** La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación, y así mismo, que los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.*

La anterior disposición, guarda relación con los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, según los cuales, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella y el título de las leyes deberá corresponder con su contenido. Estas disposiciones, tienen como objetivo racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, así como respecto del producto final, es decir de la ley que llega a ser aprobada.

En diversas oportunidades, la Corte Constitucional¹⁶ ha explicado que tales exigencias constitucionales obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo y porque luego de expedida la ley, su cumplimiento reclama un mínimo de coherencia interna, que permita a los destinatarios de las normas, identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan.

¹⁶ Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

La Corte Constitucional ha señalado que, con el principio de unidad de materia, se pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí.

En éste escenario, en sentencia C-786 de 2004¹⁷, la Corte Constitucional precisó que, el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene.

Posteriormente, en sentencia C- 400 de 2010¹⁸, la Corte precisó:

*“(...) la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido¹⁹. En efecto, la jurisprudencia ha insistido con particular énfasis en que la interpretación del principio de unidad de materia “no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto **de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.**”²⁰*

*En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que la unidad de materia no significa simplicidad temática, por lo que **una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable**²¹.*

Y en el mismo orden de ideas, la jurisprudencia ha insistido en que:

*“...para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, **la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna.** La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A*

¹⁷ Sentencia C-786 del 18 de agosto de 2004, Exp. N° D-5088, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸ Sentencia C- 400 del 26 de mayo de 2010, Exp. N° D-7879, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁹ Ibídem

²⁰ C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

²¹ Sentencias C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecucional ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando **hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley**^{22, 23}

(Destacado por la Sala)

Aunado a lo anterior, en sentencia C- 133 de 2012²⁴, señaló:

(...)

3.6. Ahora bien, sin desconocer el importante papel que está llamado a cumplir el principio de unidad de materia en el desarrollo de la función legislativa, esta Corporación viene afirmado que, para efectos de darle estricta aplicación al referido principio, es necesario ponderar, por una parte, el alcance constitucional a él reconocido y, por la otra, el amplio margen de configuración política que, en virtud del principio democrático y la cláusula general de competencia, también la propia Carta le otorga al Congreso para regular las distintas materias de ley. En ese contexto, lo ha manifestado la Corte, el principio de unidad de materia "no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio".

3.7. Acorde con tal criterio, la jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia "no significa simplicidad temática", de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión "materia", a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que "permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley". Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para "determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían".

3.8. Así, dentro del propósito de respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes, esta

²² El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita "la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos", tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²³ Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-133 del 29 de febrero de 2012, Rad. N° D-8486, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

221

Corporación ha precisado que resulta constitucionalmente admisible, desde el punto de vista del principio de unidad de materia, que un proyecto de ley pueda tener diversos contenidos temáticos, "siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley".

3.9. En punto a este último aspecto, la hermenéutica constitucional también ha dejado sentado que la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica.(...)"

(Destacado por la Sala)

6. HECHOS PROBADOS

- Que el Concejo Municipal de Pachavita expidió el Acuerdo No. 020 del 5 de septiembre de 2016 "por medio del cual se autoriza la contratación de crédito público para el Municipio de Pachavita-Boyacá" (fls. 15 a 17).
- Que el Acuerdo No. 020 de 2016 fue sancionado y publicado en la Cartelera de la Alcaldía Municipal de Pachavita entre los días 6 y 12 de septiembre de 2016 (fl. 35).
- Que conforme con la certificación expedida por la secretaria del Concejo Municipal de Pachavita, el Acuerdo N° 020 del 5 de septiembre de 2016 surtió 2 debates reglamentarios, los cuales se llevaron a cabo el 27 de agosto de 2016 y el 31 de agosto de 2016 (fl. 34).

7. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, se observa que el Acuerdo Municipal No. 020 del 5 de septiembre de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita, tuvo como fin autorizar al alcalde municipal para contratar una operación de crédito para la compra de un vibro compactador y efectuar las operaciones presupuestales necesarias para ello tales como pignoración de las rentas relacionadas con los recursos del Sistema General de Participaciones y realizar las modificaciones presupuestales en el decreto de liquidación respectivo, adicionando los recursos de crédito en el presupuesto de la vigencia fiscal actual o de la siguiente.

De la lectura de los cargos formulados se desprende que la inconformidad del Departamento de Boyacá con el Acuerdo N° 020 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita se concreta en cuatro aspectos tales como *i)* violación al principio de unidad de materia de los acuerdos municipales, *ii)* falta de soportes suficientes que permitan acreditar la necesidad de efectuar operaciones de crédito, *iii)* falta de coherencia entre los proyectos



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

formulados en el plan de gobierno y los formulados en el plan de desarrollo, y *iv*) Imposibilidad de otorgar al alcalde municipal, funciones de competencia exclusiva del Concejo Municipal.

7.1. Violación al principio de unidad de materia

En relación con el primer aspecto atinente a la posible vulneración al principio de **unidad de materia**, se tiene que conforme con este, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y por tanto serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella y el título de las leyes deberá corresponder con su contenido.

Verificado el contenido del Acuerdo Municipal bajo estudio, advierte la Sala que las disposiciones adoptadas en el mismo se reducen a las siguientes:

“ARTÍCULO PRIMERO. *Facultar al Alcalde Municipal de Pachavita por el término de seis (06) meses, contados a partir de la fecha de la publicación del presente acuerdo, para contratar una operación de crédito; hasta por la suma de **TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$350.000.000.00)**, para la compra de un vibro compactador. Así mismo, para realizar los trámites y obtener las autorizaciones de las diferentes instancias del orden nacional que en cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento se requieran.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Facultar al Alcalde municipal para que se pignore las rentas relacionadas con recursos del Sistema General de Participaciones-Propósito General – Libre Inversión y suscriba los contratos de pignoración respectiva; que se requieran para respaldar las operaciones de crédito autorizadas hasta por el monto señalado, teniendo en cuenta el nivel de libertad que dispongan las rentas que se ofrezcan en garantía.*

ARTÍCULO TERCERO. *Facultar al Alcalde Municipal de Pachavita, para negociar las condiciones del crédito, en cuanto a la tasa de interés, plazo, planes de amortización y condiciones más favorables del mercado.*

ARTÍCULO CUARTO. *Facultar al Alcalde Municipal de Pachavita para que en coordinación con la Tesorería Municipal, realice las modificaciones presupuestales en el decreto de liquidación respectivo, adicionando los recursos de crédito; bien en el presupuesto municipal de la presente vigencia fiscal o de la siguiente, según el período en que se dé el desembolso por parte de la entidad financiera.*

ARTÍCULO QUINTO. *Facultar al Alcalde Municipal de Pachavita para realizar el proceso de contratación correspondiente, de acuerdo a la normatividad existente.*

ARTÍCULO SEXTO. *Las operaciones de crédito y pignoraciones de rentas autorizadas deben ser registradas, contabilizadas y consolidadas por la tesorería Municipal con los saldos actualmente vigentes, a objeto de disponer de manera permanente la información sobre el grado de endeudamiento y libertad de rentas que tenga disponible el municipio.*

PARÁGRAFO. *El plazo del crédito no debe ser mayor a cinco (05) años.*



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pachavita
 Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

ARTÍCULO SÉPTIMO. *El presente acuerdo rige como acuerdo una vez aprobado por el Honorable concejo Municipal y Sancionado por el ejecutivo Municipal.”*

En tal sentido, en criterio de la Sala, los asuntos para los cuales se confirió facultades al Alcalde Municipal de Pachavita en el Acuerdo bajo análisis, tienen relación de conexidad y no pueden entenderse como materias aisladas, puesto que lo que se hace a través del numeral primero es otorgarle potestades para contratar una operación de crédito con la finalidad de adquirir un vibro compactador, y las demás facultades relacionadas con las modificaciones al presupuesto y pignoración de recursos, tienen relación estrecha con el crédito a contratar y el producto que se pretende adquirir.

Por consiguiente, prima facie resulta admisible efectuar la incorporación de tales facultades como se hizo en el Acuerdo, sin que ello soslaye el principio de unidad de materia y por ello deba considerarse su invalidez; toda vez que si ello se hiciera a través de un nuevo Acuerdo, implicaría actuar bajo un rigor extremo, que riñe con principios constitucionales²⁵ y legales²⁶.

Por tal razón, al advertirse la existencia de conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y el acuerdo censurado, en lo que respecta al primer cargo, concluye la Sala que, el acto administrativo no adolece de invalidez y en consecuencia se procederá a efectuar el estudio del segundo argumento propuesto.

7.2. Falta de soportes suficientes que permitan acreditar la necesidad de efectuar operaciones de crédito

Señala el Departamento de Boyacá que no es viable como se hizo en el acuerdo que se analiza, conferir facultades al alcalde para contratar operaciones de crédito sin que para ello se alleguen los soportes suficientes como lo son los documentos de planeación y soporte económico-financieros exigidos por el Decreto 1333 de 1986 que a su vez establece que debe haber además: *i)* un estudio económico de eficiencia de la inversión, *ii)* autorización de endeudamiento, *iii)* concepto sobre la conveniencia técnica del proyecto, *iv)* relación y estado de la deuda pública, y *v)* presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso con las mutaciones autorizadas.

Adicionalmente, señala que no se demuestra si el Municipio tiene capacidad de pago, si tiene marco fiscal de mediano plazo y si el presupuesto se ajusta

²⁵ El artículo 209 de la C.N. prevé: *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

²⁶ Artículo 3º No 12 de la Ley 1437 de 2011: *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

al mismo, como tampoco que el proyecto sobre el cual recae la propuesta de inversión se encuentra previamente inscrito y registrado en el banco de proyectos.

En relación con este asunto, resulta pertinente destacar que conforme con el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el contrato de empréstito es una de las modalidades de contratación directa, sometido a los principios de la contratación pública, como los de economía, transparencia y selección objetiva. Así mismo, el parágrafo del artículo 41 del mismo estatuto, lo clasifica como una operación de crédito público, remitiendo la regulación de estas operaciones a los Decretos 1222 y 1333 de 1986.

Por su parte, el Decreto 2681 de 1993 en su artículo 3° determinó cuáles son las operaciones de crédito público, a saber:

*“**Artículo 3°.- Operaciones de crédito público.** Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago.*

*Dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, **la contratación de empréstitos**, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.*

*Para efectos de lo dispuesto en el presente Decreto, las operaciones de crédito público pueden ser **internas o externas**. Son operaciones de crédito público **internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana**. Son operaciones de crédito público externas todas las demás. Se consideran como residentes los definidos en el artículo 2o. del Decreto 1735 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen. (Negrilla fuera del texto).*

La misma norma regula en su artículo 7° y siguientes, los contratos de empréstito, así:

*“**Artículo 7°.- Contratos de empréstito.** Son contratos de empréstito los que tienen por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago.*

*Los empréstitos se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o concurso de méritos. **Su celebración se sujetará a lo dispuesto en los artículos siguientes.***

***Parágrafo.-** De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los sobregiros están autorizados por vía general y no requerirán los conceptos allí mencionados.*

(...)



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

Artículo 10°.- Empréstitos externos de entidades descentralizadas del orden nacional y **de entidades territoriales** y sus descentralizadas. La celebración de contratos de empréstito externo por las entidades descentralizadas del orden nacional, diferentes de las mencionadas en el artículo 12 del presente Decreto, y por las entidades territoriales y sus descentralizadas requerirá:

- a. Autorización para iniciar gestiones, impartida mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse una vez se cuente con concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación;
 - y,
 - b) Autorización para suscribir el contrato y otorgar garantías al prestamista, impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en las correspondientes minutas definitivas.
- (...)

Artículo 13°.- Empréstitos internos de entidades territoriales y sus descentralizadas. La celebración de empréstitos internos de las entidades territoriales y sus descentralizadas continuará rigiéndose por lo señalado en los Decretos 1222 y 1333 de 1986 y sus normas complementarias, según el caso. **Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de registro de los mismos en la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

No podrán registrarse en la mencionada Dirección los empréstitos que excedan los montos individuales máximos de crédito de las entidades territoriales.”

En el presente caso se infiere que el contrato de empréstito a celebrar por el Municipio de Pachavita está comprendido dentro de las operaciones de crédito público interno, por cuanto la celebración se efectúa entre entidades residentes del territorio colombiano y va a ser pagadero en moneda legal colombiana.

En relación con este asunto, en sentencia del 5 de marzo de 2008²⁷, el Consejo de Estado, señaló lo siguiente:

“El Empréstito Interno corresponde, según lo prescrito por los artículos 3° y 7° del Decreto 2681 de 1993, a una operación de crédito público que se celebra entre residentes del territorio nacional y tiene por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional con plazo para su pago.

(...)

*En forma previa a la celebración de cualquier operación de crédito público, **las entidades estatales deben evaluar los diferentes mecanismos de financiamiento y su conveniencia financiera y fiscal.** Con este propósito, la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, tiene facultades para asesorar a las entidades estatales respecto de la obtención de recursos de crédito en condiciones favorables, de acuerdo con el proyecto que será objeto de financiación. En todo caso, las entidades estatales deben preferir el ofrecimiento más favorable, considerando factores de escogencia tales como: la clase de entidad financiera, oportunidad de los desembolsos,*

²⁷ Sección Tercera, Magistrada Ponente Dra. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación número: 25000-23-27-000-2004-01402-02(AP) (Acumulado con el 2004-01605).



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

tipo de crédito, tasas de interés, plazos, comisiones y, en general, el costo efectivo del servicio de la deuda²⁸."

En el caso de los municipios, la regulación respecto de las operaciones de crédito internas como el empréstito que se autorizó en el Acuerdo que se estudia, encuentra asidero en el Decreto 1333 de 1986, norma que en su artículo 278 establece que las operaciones de crédito de los municipios serán tramitadas y celebradas por el alcalde municipal, y para ello debe existir autorización expedida por el concejo municipal.

El artículo 279 de dicha norma, determinó los requerimientos que deben acompañarse en las operaciones de crédito, así:

"Artículo 279º.- Las operaciones de crédito a que se refiere el artículo anterior deben estar acompañadas de los siguientes documentos:

- 1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.*
- 2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.*
- 3. Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquella no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.*
- 4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.*
- 5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas."*

Por consiguiente, para la celebración de un contrato de empréstito interno como el autorizado en el acto enjuiciado, la entidad territorial debe observar juiciosamente y cumplir con cada una de las especificaciones que traen consigo los documentos enunciados en la norma antes trascrita, con miras al perfeccionamiento de la operación de crédito público aludido.

De otro lado, el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 1551 de 2012, señala:

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

(...)

*Parágrafo 4º: De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital **deberá decidir sobre la autorización al alcalde** para contratar en los siguientes casos:*

- 1. Contratación de empréstitos.*

²⁸ Artículos 29 a 33 del Decreto 2681 de 1993.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

224

2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley.”

En tal sentido se procede por la Sala a revisar los documentos allegados por el Municipio de Pachavita conforme con la solicitud probatoria efectuada por el agente del Ministerio Público, así:

- a) **Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.**

Se advierte que conforme a la solicitud probatoria efectuada por el agente del Ministerio Público a folio 65, mediante auto del 16 de noviembre de la presente anualidad se solicitó al Municipio de Pachavita allegar el correspondiente estudio económico en los términos previstos por el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986 (fl. 116).

En respuesta a tal solicitud, el alcalde municipal allega oficio de fecha 29 de noviembre de 2016 que obra a folio 124, el cual en su numeral primero señala expresamente lo siguiente: “1. No se realizó un estudio económico” (sic).

No obstante lo anterior, se observa que mediante acta N° 002 del 18 de agosto de 2016 se dejó constancia de la reunión efectuada por el Consejo Municipal de Política Fiscal en el que el alcalde municipal de Pachavita expuso que teniendo en cuenta el programa de su gobierno, se incluyó la compra de un vibrocompactador con el fin de complementar el equipo de construcción que tiene actualmente el municipio y para realizar actividades de mejoramiento de la malla vial urbana y rural (fls. 22 y 23).

Se tiene que en la misma reunión, el tesorero municipal indicó que en la actualidad del Municipio no tiene deuda y por tal razón se cuenta con semáforo verde para acceder a un crédito público, por lo que el Consejo Municipal de Política Fiscal integrado por el alcalde municipal, la Jefe Asesora de Planeación e Infraestructura y el tesorero municipal resolvieron aprobar el acceso a un crédito público de la banca comercial para efectuar la compra en mención.



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Pachavita*
Expediente: *150012333000201600766-00*
Validez de Acuerdo

De igual forma se anexó certificación suscrita por el alcalde y el tesorero municipal en la que se hace constar que el Municipio de Pachavita cumple con los límites a los gastos establecidos en la Ley 617 de 2000(fl. 24) y certificación en la que se hace constar que según lo establecido en la Ley 358 de 1997, el municipio se encuentra en semáforo verde puesto que tiene una relación intereses/ahorro operacional menor al 40% y una relación saldo de la deuda/ ingresos corrientes menor a 80% (fls. 25 y 127 a 128).

Finalmente, frente a la proyección del servicio del pago de la deuda a contraer con el empréstito, se observa que se allegó un plan de pagos de crédito Banco de Bogotá suscrito por el gerente de dicha entidad y que contiene el monto solicitado, el plazo de la operación, en el cual se relacionan el monto a pagar por cada año, la amortización de la deuda, el periodo de gracia y el monto de los recursos (fl. 31).

De igual forma, se anexa un plan de pagos del INFIBOY en el que se especifica como destino del crédito la compra de maquinaria, y se señalan el valor de la suma a adquirir, así como las cuotas a pagar y las tasas de interés entre el 28 de octubre de 2016 y el 28 de julio de 2019 (fl. 32)

b) Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.

Este requisito se suple con el Acuerdo No. 020 de 2016 que aquí se estudia.

c) *Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquélla no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.*

De las probanzas allegadas el plenario no se avizora un documento que contenga el concepto de la oficina de planeación aquí referido. Sin embargo, como se anotó en precedencia, si se allega el acta respectiva del Consejo Municipal de Política Fiscal – COMFIS, del cual hace parte la Jefe Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura, documento en el que se especifica que la compra de la máquina denominada vibrocompactador tiene como fin complementar el equipo de construcción con que cuenta actualmente el municipio y que con ella se podrá realizar actividades de mejoramiento de la malla vial urbana y rural (fls. 22 y 23).

d) Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.

En este sentido, se observa que conforme a la certificación suscrita por el alcalde y el tesorero municipal de Pachavita se señala que según lo establecido en la Ley 358 de 1997, el municipio se encuentra en semáforo verde puesto que tiene una relación intereses/ahorro operacional menor al 40% y una relación saldo de la deuda/ ingresos corrientes menor a 80% (fls.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

25 y 127 a 128) y en el documento que obra en el CD allegado como prueba (fl. 79) se hace un estudio de la deuda del municipio desde el año 2014 en adelante.

e) Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas.

En el numeral 5º del documento por el cual, el Municipio dio respuesta al requerimiento que se le hiciera en el auto de decreto de pruebas, se indicó que se allegaba copia del presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso con sus respectivas modificaciones en 44 folios (fl. 124).

Verificado el contenido de los anexos se tiene que no se allegó el correspondiente presupuesto de rentas y gastos, más sin embargo se allegó copia de los Acuerdos Municipales que han aprobado modificaciones y adiciones al presupuesto, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Acuerdo N° 003 del 17 de febrero de 2016 *por medio del cual se modifica el presupuesto del Municipio de Pachavita para la vigencia fiscal del año 2016* (fls. 131 a 134), en el que se indicó que el presupuesto para la vigencia 2016 corresponde a la suma de \$4.668.699.435,00 y dentro del presupuesto de gastos se incluyeron los rubros de EQUIPAMIENTO MUNICIPAL, FONDO DE MAQUINARIA Y MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA MALLA VIAL.
- Decreto N° 015 del 18 de febrero de 2016 *por medio del cual se modifica el Decreto número 044 de 2015 con el cual se liquidó el presupuesto del Municipio de Pachavita para la vigencia fiscal del año 2016* (fls. 135 a 140) indicando que el presupuesto para la vigencia 2016 corresponde a la suma de \$4.668.699.435,00.
- Acuerdo N° 006 del 3 de marzo de 2016 *por medio del cual se modificar el presupuesto del Municipio de Pachavita para vigencia fiscal del año 2016; adición de las reservas constituidas en el año 2015* (fls. 140 vto. a 142), modificando en su numeral 3º del presupuesto de egresos del municipio.
- Decreto N° 016 del 4 de marzo de 2016 *“Por medio del cual se modifica la liquidación del presupuesto del Municipio de Pachavita para la vigencia fiscal del año 2016; por desagregación de los recursos de las reservas constituidas en el año 2015”* (fls. 143 a 145).
- Decreto N° 019 del 14 de marzo de 2016 *“Por medio del cual se modifica la liquidación del presupuesto del Municipio de Pachavita para vigencia fiscal del año 2016”* (fls. 145 vto. y 146).



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

- Decreto N° 024 del 13 de abril de 2016 *“Por medio del cual se modifica el presupuesto de la vigencia fiscal de 2016; por adición de recursos de alimentación escolar por convenios interadministrativos entre el Departamento de Boyacá y el Municipio de Pachavita (fls. 146 vto. y 147).*
- Acuerdo N° 008 del 20 de abril de 2016 *“Por medio del cual se modifica el presupuesto del Municipio de Pachavita para vigencia fiscal del año 2016, para adicionar los recursos de superávit del año 2015” (fls. 148 a 152).*
- Acuerdo N° 009 del 20 de abril de 2016 *“Por medio del cual se modifica el presupuesto de Pachavita para vigencia fiscal 2016 para adicionar y reducir recursos del Sistema General de Participaciones y del Fondo Local de Salud” (fls. 152 vto. y 153).*

En este orden de ideas, no cabe duda que se dio cumplimiento al numeral 5° del artículo 279 del Decreto 1333 de 1986.

De este modo se concluye que el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá no tiene vocación de prosperidad, pues el Municipio de Pachavita ha cumplido con los requisitos prescritos por el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986 para las operaciones de crédito.

En consecuencia, por este aspecto no se pondrá en tela de juicio la validez del Acuerdo que se analiza, más aún cuando con la compra de la máquina vibrocompactadora está de por medio el mejoramiento de la malla vial del municipio lo cual deviene en una mejoría para la comunidad.

7.3. Falta de coherencia entre los proyectos formulados en el plan de gobierno y los formulados en el plan de desarrollo.

En éste punto es importante desatacar que el Plan de Desarrollo Municipal, presentado por el alcalde municipal y aprobado por el Concejo, se constituye en el documento que guía la planeación y ejecución de los programas y proyectos en la entidad territorial, garantizando de ésta manera el uso eficiente de los recursos.

En este aspecto, la Sala comparte los argumentos esgrimidos por la vista fiscal en su concepto al señalar que si bien es cierto, el programa de gobierno es una propuesta programática que obliga al candidato desde un punto de vista político en caso de ser elegido pues funge como estándar de medición para el control ciudadano respecto de su mandato, dicho programa no es una norma jurídica y que el instrumento normativo estructural de planeación y gestión es el plan de desarrollo en que además de la voluntad del ejecutivo concurren las diferentes propuestas de los ciudadanos.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

En consecuencia, tal como lo advirtió la vista fiscal, es el plan de desarrollo y no el plan de gobierno, el que está circunscrito a las exigencias de planeación, presupuesto, administrativas, contables, por lo que en concepto de la Sala, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

7.4. Imposibilidad de otorgar al alcalde municipal, funciones de competencia exclusiva del Concejo Municipal.

El cargo formulado por la apoderada del Departamento de Boyacá en contra del artículo cuarto del Acuerdo 020 del 5 de septiembre de 2016, se orienta a advertir la ilegalidad del mismo en cuanto faculta al alcalde municipal de Pachavita a efectos de realizar modificaciones presupuestales adicionando los recursos de crédito en el presupuesto municipal para la vigencia 2016, en la medida en que tal facultad es exclusiva del Concejo municipal.

Al respecto, en relación con las adiciones presupuestales, se tiene que las mismas constituyen un tipo de modificación al presupuesto de rentas y recursos de capital, 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.

Las modificaciones y todas las disposiciones en materia presupuestal, se rigen por la ley Orgánica de Presupuesto y las normas que expresamente la modifiquen, reglamenten o adicionen, tales como el Decreto 111 de 1996, la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003.

En cuanto a las adiciones, los artículos 81 y 83 del Decreto 111 de 1996 establecen:

“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”

Tal como lo había señalado este Tribunal²⁹ en providencia referida a un asunto similar, para adicionar recursos al presupuesto sin importar su procedencia, deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros:

²⁹ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 3, sentencia del 16 de octubre de 2015, Rad. N° 15001 2333 002 2015 - 00529 – 00, M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

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.
2. Para adicionar el recurso al presupuesto, el contador municipal debe certificar que el mismo está disponible en caja. Es decir, el recurso se incorpora al presupuesto una vez recibido por parte de la entidad territorial.
3. La facultad para efectuar la adición es de la corporación administrativa 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 en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012, es decir, recursos provenientes de convenios de cofinanciación.

Como se indicó, en materia presupuestal rige un principio de legalidad según el cual, es el Congreso y no el Gobierno, quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, principio que aplica no sólo en el nivel nacional sino también en el nivel territorial, por lo que tal como lo advirtió este Tribunal en la precitada sentencia “*si en el entorno nacional debe existir coherencia y concordancia entre planeación y presupuesto, no cabe duda que autorizar al ejecutivo para que disponga una **adición al presupuesto**, contraviene normas constitucionales que, como se precisó, regulan el manejo presupuestal, rompiendo, por contera, el principio de unidad presupuestal*”.

En igual sentido, se resalta pronunciamiento de la Sala de Decisión N° 1 de este Tribunal³⁰ en la cual se señaló que a pesar de que las facultades se cedan de forma temporal, el Concejo no puede facultar al alcalde para efectuar adiciones al presupuesto puesto que las mismas están proscritas por el ordenamiento constitucional y legal, como se sigue:

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

No obstante, y a pesar de que se haga en uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior, el Concejo no puede facultar al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto municipal en lo que tiene que ver con adiciones y operaciones de crédito. En tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribire dichas adiciones a los

³⁰ Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia del 7 de septiembre de 2015, Rad. N° 150012333000201500289-00, M.P. Dr. Favio Iván Afanador García.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). Por lo que jamás el Concejo Municipal puede desprenderse de la atribución constitucional y legal en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde.

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

(...)

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

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

Ahora bien, es evidente que la materia que regula el Acuerdo cuestionado corresponde al tema de índole claramente presupuestal, función que les es propia del Concejo en cumplimiento del mandato Constitucional, luego se rompe el principio de separación de poderes cuando de manera indiscriminada y general se delegan tales funciones al Ejecutivo a sabiendas de que son inherentes al Concejo Municipal." (Destacado por la Sala)

Así las cosas, no cabe duda que las facultad que se pretende conceder por el Concejo Municipal de Pachavita al alcalde municipal es de aquellas que corresponden de manera exclusiva a la corporación administrativa y por tanto le está vedado conferirla al representante del ejecutivo por así disponerlo la Constitución Política.

Conforme a las premisas reseñadas, la Sala observa que debe declararse la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo No. 020 de 5 de septiembre de 2016, por ser violatorio de las normas y principios que direccionan el presupuesto público.

III. DECISIÓN

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



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00
Validez de Acuerdo

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo N° 020 del 5 de septiembre de 2016, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

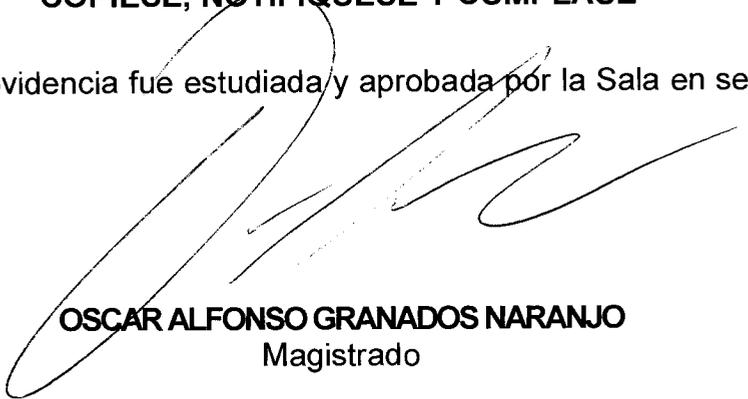
SEGUNDO: Negar los demás cargos de la acción, conforme lo expuesto en la parte motiva de ésta sentencia.

TERCERO: Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Pachavita.

CUARTO: ARCHÍVESE el expediente una vez en firme esta providencia

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

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


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Acción: Validez de Acuerdo
Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150012333000201600766-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ

NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado

No 221 de hoy, 17 de DIC 2016

EL SECRETARIO 