

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja,

09 AGO 2017

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Guacamayas
Expediente : 15001-23-33-000-2017-00135-00
Autoriza contratos - No es presupuesto

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 016 del 20 de diciembre de 2016, *“Por medio del cual se autoriza a la Alcaldesa Municipal de Guacamayas – Boyacá, para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, Departamental, Distrital, Municipal con personas naturales o jurídicas de derecho público y privado”*.

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo 016 del 20 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Guacamayas.

Así mismo, solicita que se precise al Concejo Municipal de Guacamayas cuál es el alcance o los límites de esa Corporación en materia de autorizaciones y su reglamentación de las mismas al Alcalde municipal para celebrar cierto tipo de contratos estatales.

Por otro lado pide que se requiera al Concejo Municipal para que en lo sucesivo no produzca actos como el demandado.

Finalmente, solicita que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de violación.

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Guacamayas expidió el Acuerdo Municipal No. 016 del 20 de diciembre de 2016, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 17 de enero de 2017.

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Constitución Política y a la Ley.

Estima como normas violadas los artículos 313 y 315 de la Constitución Política; el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Guacamayas desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

Asegura que es ilegítimo que el Concejo Municipal haya expedido el acuerdo demandado, distorsionando la taxatividad normativa, es decir, *“disponiendo autorizar al Alcalde por ciertos periodos de tiempo para el efecto, cuando la Ley le otorgó esa facultad de manera permanente”*.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Guacamayas
Expediente : 15001-23-33-000-2017-00135-00

3

Afirma que “*existe una notoria diferencia entre lo que es la autorización para contratar con que cuenta legalmente el Alcalde de manera permanente, con lo que es la atribución de reglamentar dicha autorización*”, lo que en el presente caso el demandado confunde.

En consecuencia, el Concejo Municipal al no reglamentar en el acto demandado los casos en que el Alcalde requería legalmente autorización para contratar, lo que allí se dispuso no se atempera a la legalidad.

Señala que el Concejo vulneró lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-738 de 2001, la cual dispuso que “*la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc. || Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional; y que no se puede interpretar dicha norma en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política*”.

El demandante aduce que el Concejo Municipal desconoce lo dispuesto por el Consejo de Estado en el concepto No. 2215 del 9 de octubre de 2014, C.P. Willian Zambrano Cetina, en el que se dispone que “*los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo para los casos excepcionales en que este último o la ley lo hayan señalado*

expresamente”; que “el acuerdo por medio del cual los concejos municipales establecen la lista de contratos que requieren su autorización tiene vigencia indefinida, salvo que el propio acuerdo señale lo contrario”; que “la potestad que la Constitución Política y la ley le confieren a los concejos municipales es de naturaleza administrativa y, por tanto, no les permite “legislar” o expedir normas en materia contractual”; y que “en síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un principio de excepcionalidad, según el cual, frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, solo estarán sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello”.

Por último, advierte que *“el Concejo productor del acto demandado, primero, NO reglamentó NADA y, segundo, le impuso al Alcalde la obligación de solicitar autorización para celebrar TODO tipo de contratos y convenios, debiendo hacerlo en los 4 periodos de sesiones ordinarias, lo cual no es legal”.*

Finalmente, en lo que se refiere a la facultad que el Concejo Municipal le otorga al Alcalde para modificar el presupuesto indica que, *“tanto en la aprobación como en la ejecución presupuestal, solo el concejo como órgano de representación política es quien debe decretar y autorizar los gastos del municipio”,* y en esa medida las apropiaciones efectuadas por el Concejo Municipal en el acuerdo de presupuesto son autorizaciones de gasto que no puede ordinariamente el Alcalde modificar, de ahí que resulta inconstitucional toda facultad que otorgue esta corporación al Alcalde de modificación presupuestal.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 14 de febrero de 2017 siendo admitida por el despacho mediante providencia del 14 de junio de 2017 (fl. 76), sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en lista (fl.79), se pronunció **el Municipio de Guacamayas** en los siguientes términos:

Manifiesta que la autorización que otorgó el Concejo Municipal a la Alcaldesa para celebrar toda clase de contratos y convenios hasta el 31 de diciembre del 2017, no hizo otra cosa distinta que *“ejercer las facultades que en materia de competencias les señala la constitución y la ley a dichas corporaciones edilicias, autorización que como quedó visto se otorgó de manera general y no específica”*

Afirma que *“el presupuesto que aprueba el honorable concejo municipal, son autorizaciones máximas de gasto, en los diferentes sectores que conforman el presupuesto de una entidad territorial, verbigracia, un monto determinado para funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública y así lo define el artículo 89 del estatuto orgánico de presupuesto contenido en el decreto 111 de 1996”*.

Indica que cuando en el artículo tercero del acuerdo demandado se hace referencia a que se autoriza al Alcalde para que incorpore al presupuesto de rentas y gastos los recursos provenientes de convenios y contratos se está hablando de recursos provenientes de cofinanciación, de conformidad con lo establecido por la ley 1551 de 2012, el cual contempla que dentro de las funciones en cabeza de los Alcaldes está la de *“incorporar dentro del presupuesto municipal mediante decreto, los recursos que haya recibido del*

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Guacamayas
Expediente : 150011-23-33-000-2017-00135-00

6

tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales o de cooperación internacional”.

Finalmente sostiene que debe distinguirse entre una modificación al presupuesto propiamente dicha la cual requiere autorización del órgano colegiado, y aquella que no altera las autorizaciones máximas de gasto de cada uno de los sectores, la cual es competencia de los alcaldes y se conoce como traslado presupuestal interno, lo cual opera en el presente caso.

De esta forma solicita declarar la validez del acuerdo y que en consecuencia sean negadas las pretensiones de la demanda.

3. Mediante providencia del 14 de julio de 2017 (fl. 93), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio y sus contestaciones. Además como no había pruebas por practicar, se prescindió del término probatorio, en tanto se encontraban aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Consiste en resolver si el Concejo Municipal de Guacamayas se extralimitó en el uso de sus facultades constitucionales y legales, al autorizar a la Alcaldesa Municipal para celebrar contratos y convenios **hasta el 31 de diciembre de 2017**, toda vez que se estima que la autorización impartida por la corporación edilicia no le podía restringir temporalmente al ejecutivo municipal la facultad de celebrar contratos o convenios, aunado a que la verdadera facultad

del Concejo Municipal es la de reglamentar la autorización que la ley le otorgó al Alcalde, la cual echa de menos.

Adicionalmente, se analizará si al expedir el Concejo Municipal de Guacamayas el acuerdo objeto de disenso, en particular el artículo 3º, se está autorizando a la citada Alcaldesa para modificar el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal 2017, tal y como lo asegura el Departamento de Boyacá.

Con el fin de despejar los anteriores interrogantes, la Sala analizará previamente el i) alcance de las competencias constitucionales y legales de los concejos y los alcaldes municipales en materia contractual. Posteriormente se ocupará de determinar ii) la facultad para modificar el presupuesto municipal.

2. Las competencias constitucionales y legales de los concejos y los alcaldes municipales en materia contractual

Los artículos 313 y 315 Superiores establecen las competencias de los concejos y los alcaldes respectivamente, y prevén que la misma Constitución y la ley pueden asignarles otras. De su lectura se desprende cómo las funciones de los concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo local, en tanto que las funciones del alcalde son, en su esencia, de ejecución porque su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.

Sobre las **competencias para la contratación** de los municipios, dispone la Constitución Política:

"Art. 313: Corresponde a los Concejos: 1. (...)

3. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo..."

"Art. 314: En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio..."

"Art. 315: Son atribuciones del alcalde: 1. (...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)

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

Como puede verse, en materia de contratación la Carta establece que corresponde a los concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución, relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

En ese mismo contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996¹, que al referirse a la capacidad de los representantes legales y jefes de las entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, señala expresamente que dichas facultades se ejercerán "*teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes*", entre las cuales se encuentran, como ya se vio, el artículo 313-3 de la Constitución Política.

Igualmente, la Ley 136 de 1994² señala en su artículo 91 que corresponde a los alcaldes: "*5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.*".

Ahora bien, el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, dispone en virtud del principio de economía que "*Las corporaciones de elección popular*

¹ 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 de presupuesto

² Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación". En ese sentido, la función de los concejos de autorizar al alcalde para contratar, **no puede utilizarse para arrogarse atribuciones de control o de cogestión contractual que ni la Constitución ni la ley han previsto.**

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012³, que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 señala entre otras como atribuciones de los concejos:

"Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

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

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.

Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 3 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.
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."

De las normas antes descritas, es claro entonces, que los concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, sin embargo, el parágrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, es claro en indicar que siempre será necesario que el concejo municipal autorice en determinados casos al alcalde para contratar.

En consecuencia, se tiene que frente a las autorizaciones que se dan al alcalde para contratar que los concejos municipales deben reglamentar la materia, señalando los casos en que se requiera autorización previa. Y además deberán

³ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

decidir sobre la autorización de los siguientes contratos: contrato de empréstitos, contratos que comprometa vigencias futuras, contratos de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, contratos de enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones y los demás que determine la ley. Sin que ello quiera significar que los concejos municipales en la **autorización para contratar otorgada al alcalde estipulen aspectos concretos que determinen el cuándo, por cuánto, cómo y con quién se realice determinado contrato**, facultad legal de estipulación de los contratos que es del resorte exclusivo del alcalde.

Destaca la Sala que el legislador le confirió a **los concejos la facultad de reglamentar la autorización** para que el alcalde pueda contratar y les ordena perentoriamente que deben señalar, es decir, enlistar los casos en que dicho funcionario debe obtener precisa autorización del concejo, disposición más que natural, puesto que le está indicando a esos cuerpos colegiados que al expedir un acuerdo municipal, en materia de contratación deben sujetarse siempre al acuerdo marco que contenga la reglamentación correspondiente que ha debido expedir ese órgano edilicio, todo ello **con el fin de evitar que sin fundamento ni razón alguna los concejos se constituyan en obstáculo frente al operador administrativo**.

Dicho de otra forma, los concejos municipales en materia de autorización contractual al ejecutivo deben haber expedido previamente el reglamento correspondiente para el efecto, respetando el marco legal y constitucional, para luego si poder expedir el acto administrativo que autorice al primer mandatario para suscribir contratos administrativos.

De lo anterior, debe entenderse que si bien el Alcalde es quien tiene competencia para suscribir y ejecutar los contratos, el inciso final del artículo 150 de la Constitución, que autoriza la expedición de un régimen general de contratación por parte del Congreso, **no habilita por sí sólo a los alcaldes**

municipales para contratar sin la autorización del concejo municipal, exigencia ésta que la misma Carta establece en su artículo 313-3.

Sobre este aspecto el Consejo de Estado en concepto del 5 de junio de 2008, citando la sentencia C-738 de 2001 de la Corte Constitucional, sostuvo:

“2º. Frente a la autorización, señala la Corte Constitucional, corresponde a la facultad del concejo municipal de establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación. Aclara esa Corporación Judicial de manera categórica que dicha atribución no puede comprender todos los contratos que deba suscribir el alcalde, sino únicamente y de manera excepcional “los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política”.

A contrario de lo anterior, sería viable otorgar por parte de los concejos una autorización general para contratar de acuerdo con el presupuesto aprobado y los planes de desarrollo, como es práctica usual. En este caso, el concejo puede reservarse o no la facultad de autorizar algunos contratos en particular, siempre que, como ya se señaló, no comprenda la totalidad de los contratos que debe celebrar el alcalde.

Ahora, como función típicamente administrativa y por tanto subordinada a la ley, deberá ser ejercida de forma razonable y ajustarse a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, pues como dice la Corte, “sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza”.

3. En relación con la reglamentación de esa autorización (art.32-3 de la Ley 136 de 1994), la Corte Constitucional advierte que ella se refiere a la reglamentación no de la función contractual del alcalde, sino del procedimiento interno que habrá de seguirse en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos en que ésta se ha previsto; por tanto, los concejos no podrán so pretexto de reglamentar dicha autorización, “extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta.”

Advierte además ese Tribunal que se trata de una función de naturaleza administrativa y, por tanto, que no comporta facultades legislativas en materia de contratación; en consecuencia, a través de ella no pueden modificarse o regularse materias propias del legislador, en especial las relativas a los procedimientos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación, por lo que el concejo “no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación”.

Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3° de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos :“el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. Así, la competencia del concejo habrá de estar referida únicamente “a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador” (Negrillas y Subrayas fuera de texto).

De conformidad con lo expresado en los párrafos inmediatamente anteriores, no cabe duda que, como lo pregona el artículo 313 Constitucional, al concejo municipal tan sólo le corresponde “***...Autorizar al alcalde para celebrar contratos...***”, más no imponerle limitante alguna para su celebración, salvo los casos autorizados por la ley.

Asimismo, en otro pronunciamiento el Consejo de Estado⁴ en concepto del 9 de octubre de 2014 precisó:

“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado⁵, como ahora se reitera, que:

(i) De conformidad con el Estatuto de Contratación y las normas orgánicas de presupuesto, **los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal,** salvo para los casos *excepcionales* en que este último o la ley lo hayan señalado expresamente. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215). C.P. William Zambrano Cetina

⁵ Concepto 1889 de 2008. Al revisar los antecedentes de la ley se observa que en los primeros debates se quisieron llevar a la ley estos límites por el abuso que en algunos casos se ha hecho de la potestad conferida a los concejos municipales. Por ejemplo, en el Proyecto de ley (Gaceta 191 de 2011) se señalaba con mayor claridad el alcance la función: señalar el procedimiento interno que deberá seguir el Alcalde ante los Concejos para obtener la autorización respectiva; los criterios que debe seguir para otorgarla; los casos en los cuales tal autorización es necesaria y los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización. Y en la ponencia para Segundo Debate (Gaceta del Congreso 723 de 2011) se propuso la siguiente redacción: “**Parágrafo 4º.** El Concejo Municipal dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá el Acuerdo por medio del cual se reglamenta la facultad para autorizar al alcalde para contratar, establecida en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política. **El reglamento expedido debe observar los principios de transparencia, proporcionalidad y eficiencia de la administración pública, de tal manera que se garantice el funcionamiento permanente y eficiente de los servicios a cargo del municipio.** (subrayado y negrilla original).

En ese orden de ideas, la autorización otorgada al ejecutivo municipal que debe impartir el concejo no puede ir más allá de simplemente facultarlo para contratar, sin que ello quiera significar que los concejos municipales en la facultad otorgada estipulen aspectos concretos que determinen el **cuándo, por cuanto**, cómo y con quién debe realizar determinado contrato.

3. -Facultad para modificar el presupuesto municipal

Por mandato constitucional la programación, aprobación, **modificación** y ejecución de **los presupuestos de los municipios**, como entidades territoriales que son, las regula la Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313 numeral 5°, Superior, que consagra:

“Artículo 313. –Corresponde a los concejos: 1 (...)

5. Dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...). (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En igual sentido, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994⁶, consagra entre otras como funciones del concejo:

“Artículo 32. Atribuciones: 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”.
(Negrilla y subrayado fuera del texto).

Ahora bien, el artículo 345 Constitucional dispone:

“Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

⁶ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

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”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En tal medida, no puede existir ingreso ni gasto público y, por tanto, presupuesto sin participación de los representantes de la sociedad, independientemente de las formas organizativas o trámites de aprobación (**principio de la representación**), conforme se encuentra consagrado en el artículo 345 precitado.

Igualmente el artículo 345 consagra el **principio de legalidad del gasto**, al disponer que “*no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales o por lo Concejos Municipales*”.

Sobre el principio de legalidad del gasto la Corte Constitucional⁷ precisó:

“Uno de esos principios es el de **legalidad**, el cual, ha dicho la Corte, se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales.

“Según tal principio, **corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno** (C.P art. 1). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P. art. 346) sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (C.P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas. (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996).

Del contenido de los artículos 150-11, 345, 346 y 352 de la C.P[2].., podría concluirse entonces, que **ningún poder público, distinto al Congreso, estaría legítimamente habilitado para introducir modificaciones al presupuesto general de la Nación**[3]; ahora bien, si se tiene en cuenta que el mismo Constituyente le ordenó a dicha Corporación someterse a la Ley orgánica de presupuesto para el cumplimiento de esa función y, dada la categoría de ley que

⁷ Corte Constitucional Sentencia C 772 de 1998

previó para el efecto[4], supeditar su actividad legislativa en la materia a su contenido, es claro que todo lo relacionado con los procedimientos a seguir para la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, ha de estar regulado en su integridad por el respectivo estatuto orgánico. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Sin embargo, la misma Constitución estableció algunas excepciones a estos principios que sólo son aplicables en los términos y condiciones previstas en la misma Carta. Así pues, algunas de las excepciones por considerar son: (i) los estados de excepción, los cuales pueden ser decretados únicamente por el Gobierno y no tienen aplicación en las entidades territoriales; (ii) la no expedición del presupuesto por parte del órgano de representación, situación que consagra una especie de “silencio positivo” y sólo se prevé para el trámite de aprobación pero no para los trámites de modificación; (iii) la no presentación oportuna del presupuesto al órgano de representación correspondiente, para lo cual el mismo artículo 348 prevé la repetición del presupuesto y no es aplicable para las modificaciones; y (iv) por último, la negación expresa del presupuesto por parte de la Corporación de elección popular, caso en el cual se previó la repetición de presupuesto y sólo aplica para la adopción del presupuesto de la vigencia y no para sus modificaciones. Ahora bien, el artículo 352 Superior consagra el siguiente mandato:

“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”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En desarrollo del anterior precepto constitucional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, determinó 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 de acuerdo al concepto emitido por el Consejo

de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, el 5 de junio de 2008, en el cual precisó:

“2.3. Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996⁸, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones 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.⁹

b) **Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales**, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los *créditos suplementales*, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los *créditos extraordinarios*, cuando se crea una partida.¹⁰ **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.

c) **Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos** de funcionamiento, **inversión** o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan **“traslados presupuestales internos”**.¹¹

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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

Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si **el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas**¹². En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, **no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.**

Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que **tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.**¹³ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es el colegiado de elección popular, (Congreso, Asamblea y Concejo) el que tiene la competencia de aprobar el presupuesto y obviamente los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del gobernante, cuando ellos contemplen el aumento o complemento de partidas insuficientes, en las cuales sea necesario aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes. Tales movimientos presupuestales o traslados presupuestales internos, son realizados por el

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 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.

¹² El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: "ARTICULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación."

¹³ 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.

ejecutivo sin autorización del concejo, siempre y cuando no se altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.

En este mismo sentido la Corte Constitucional¹⁴, precisó en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar traslados que se trata de una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo:

“Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución. **que indica que los traslados presunúestales deben ser ordenados por el legislador, sin que sea posible que éste resigne dicha facultad en el Ejecutivo.** Sobre el particular la Corte ha insistido en la necesidad de que dichos traslados sean aprobados directamente por el legislador. En este sentido ha expresado lo siguiente:

"Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido **que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso,** como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto..." (Negrilla y Subrayado fuera de texto).

De lo expuesto se puede colegir que el concejo municipal es la autoridad competente para realizar modificaciones o traslados que aumenten el monto total de los presupuestos por iniciativa del alcalde. Sin embargo, el burgomaestre local puede realizar movimientos internos, en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida el numeral 3º artículo 313¹⁵ Constitucional, siempre y cuando esas medidas no impliquen aumento de las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal.

¹⁴ Sala Plena de la Corte Constitucional. Referencia: expediente OP-055. Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado: N° 178 de 1999, Cámara. "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional". Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

¹⁵ Corresponde a los concejos: ... 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Finalmente, el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁶ consagró como facultades de los alcaldes en materia de presupuesto la de: "Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución".

4. Solución del caso concreto

Descendiendo al fondo del asunto, se tiene que el acuerdo demandado confiere la facultad a la Alcaldesa Municipal de Guacamayas para que la celebre "...*convenios y contratos con entidades públicas o privadas del orden Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y con Entidades Internacionales, con ONGS, al igual que con personas naturales o jurídicas de derecho público y privado...*", **hasta el 31 de diciembre de 2017.**

Por otro lado el mencionado acuerdo también autoriza a la Alcaldesa Municipal de Guacamayas "*para que incorpore al presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal 2017, los recursos provenientes de convenios y contratos*" disponiendo en la parte resolutive:

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO. Autorizar y Facultar a la Alcaldesa Municipal de Guacamayas Boyacá, para celebrar contratos y convenios con entidades públicas o privadas, del orden Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y con Entidades Internacionales, con ONGS, al igual que con personas naturales o jurídicas de derecho público y privado, enmarcadas dentro de la constitución y la ley, para la vigencia fiscal 2017.

ARTÍCULO SEGUNDO. Autorizar a la Alcaldesa Municipal de Guacamayas para que proceda de acuerdo a los lineamientos definidos por los fondos de cofinanciación y demás programas en lo referente a identificación, priorización, selección e inscripción de proyectos.

¹⁶ Modificatorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

ARTICULO TERCERO: Autorizar a la Alcaldesa Municipal de Guacamayas, para que incorpore al presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal 2017, los recursos provenientes de convenios y contratos de acuerdo a los lineamientos del estatuto orgánico de presupuesto y la Ley 1551 de 2012.

ARTÍCULO CUARTO: De conformidad con el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el concejo Municipal en armonía con lo consagrado en el numeral 3° del artículo 313 de la constitución Política, deberá decidir sobre la autorización a la Alcaldesa para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.
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.”.

ARTÍCULO QUINTO: En el ejercicio de la anterior autorización, la Alcaldesa Municipal como representante y ejecutora deberá dar estricto cumplimiento a la constitución Política, Leyes, Decretos, acuerdo y demás normas legales vigentes que regulen la materia.

ARTÍCULO SEXTO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de sanción y publicación, deroga las normas municipales que le sean contrarias y su vigencia fiscal y jurídica será a partir del día primero (01) de enero hasta el día (31) de diciembre del año 2017”. (Subrayado fuera del texto).

Descendiendo al fondo del asunto, en lo que tiene que ver con la autorización otorgada por el Concejo de Guacamayas a la Alcaldesa Municipal para celebrar convenios y contratos **hasta el 31 de diciembre de 2017** se dirá lo siguiente:

Los artículos primero y sexto del acuerdo demandado contradicen abiertamente el marco constitucional y legal y el precedente horizontal en la materia, según el cual si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y concedida tal autorización, ello no implica la posibilidad de reglamentar **o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde**, ni la intervención de la corporación en la actividad contractual propiamente dicha, lo cual constituye

una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al burgomaestre compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior.

En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio (art. 314 C.P.), no pueden determinar un **marco temporal**, dado que el mandato constitucional no lo define de esta manera, lo que si debe suceder cuando este cuerpo administrativo municipal se despoja de precisas atribuciones y las coloca en cabeza del alcalde, pues en tal evento si debe establecer el tiempo en que la primera autoridad local puede ejercer esas funciones.

Lo anterior es más que lógico, toda vez que el concejo municipal jamás puede conocer qué tiempo empleará el alcalde para perfeccionar y suscribir un contrato por parte de la administración pública.

En conclusión, una cosa es la autorización para contratar y otra la efectiva realización del contrato, lo cual obedece a criterios de conveniencia y de oportunidad, aspectos cuya valoración son del exclusivo resorte del ejecutivo municipal.

En tal medida, *“la autorización para contratar finalmente se queda sólo en eso”*, lo cual es coherente con la regulación que de los defectos en el proceso de contratación regula el ordenamiento interno colombiano, en la medida en que sería absurdo que por vía de aplicación del principio de legalidad al tema de la contratación, que va de la mano con el de la responsabilidad, se hiciera, en un momento determinado, corresponsable de los errores de la administración al concejo municipal.

Así las cosas, es evidente que el Concejo Municipal de Guacamayas se excedió en el ejercicio de sus propias atribuciones, entre otras cosas, al señalar la temporalidad con la que debe contratar su alcaldesa, pues como ya se dijo la autorización que prevé el artículo 313-3, carece de límite en el tiempo, y al no tener en cuenta que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos que son el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como **los casos en los cuales tal autorización es necesaria, artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.**

Por consiguiente el Concejo Municipal al emitir autorización previa respecto de **todos los contratos estatales** desconoció i) las facultades contractuales del alcalde, ii) los principios de eficiencia, celeridad y economía, iii) interfiere en las potestades contractuales y de ejecución del presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales que la constitución y la ley le asignan al alcalde.

Además, ni la constitución ni la ley facultan al Concejo Municipal para someter **todos los contratos** en particular a su autorización, pues se trata de una potestad o atribución conferida para que sea realizada en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, para lo cual debe mediar un reglamento, lo que en el presente caso no se presenta.

En consecuencia, la Sala considera que el cargo tiene vocación de prosperidad, en el entendido que la limitación temporal de las facultades otorgadas a la Alcaldesa a través del acuerdo demandado, desborda las atribuciones del concejo municipal y en ese orden, va en contravía del ordenamiento jurídico y del principio de separación de poderes.

Por otro lado en el escrito de la demanda se hace referencia a la extralimitación del Concejo Municipal de Guacamayas, cuando autoriza a la Alcaldesa de dicho ente territorial para incorporar al presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal 2017, los recursos provenientes de contratos y convenios, facultad que se encuentra consignada en el numeral tercero del acuerdo demandado.

Respecto de lo anterior, debe advertirse que es el Concejo Municipal y no el alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, por lo que el ejecutivo municipal no puede ordinariamente modificar el presupuesto, pues se repite, tal atribución corresponde al Concejo Municipal.

En suma el Concejo Municipal no puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del alcalde.

De la lectura del acto No. 016 del 20 de diciembre de 2016, proferido por el Concejo Municipal de Guacamayas, se tiene que en su artículo 3° se acordó **“incorporar”** al presupuesto de rentas y gastos de la **vigencia fiscal 2017**, **“los recursos provenientes de convenios y contratos de acuerdo a los lineamientos del estatuto orgánico de presupuesto y la ley 1551 de 2012”**.

El municipio de Guacamayas argumenta en defensa de la validez del artículo 3° del citado acuerdo, que aquél se refiere a i) traslados presupuestales internos por parte del alcalde y a ii) recursos provenientes de cofinanciación, de conformidad con el literal g) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994¹⁷.

¹⁷ Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal. Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

La Sala considera contrario a lo manifestado por el ente territorial que el acuerdo demandado contradijo abiertamente el marco constitucional y legal, toda vez que dichas facultades radican única y exclusivamente en el Concejo Municipal en virtud de los principios de representación y legalidad del gasto, salvo las autorizaciones que prevé la Constitución y el Decreto 111 de 1996, **que en el presente caso no se presentan.**

Efectivamente, de la simple lectura del Acuerdo No. 016 de 2016 se infiere que el Concejo Municipal de Guacamayas autorizó a su alcaldesa para celebrar y suscribir una generalidad de contratos y convenios, pudiendo en consecuencia, **“incorporar”** al presupuesto de ingresos y de gastos de la vigencia fiscal 2017 *“los recursos provenientes de esos convenios y contratos”* **sin especificarse en el acuerdo demandado el monto**, lo que haría pensar que no se está adicionando como tal el presupuesto, no obstante, al ejecutarse si podría el burgomaestre en la práctica adicionar el presupuesto sin tener competencia para ello, aunado a que en el acuerdo no se hace la salvedad de que se trata de movimientos presupuestales o que se trata de recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos.

Es entonces, el concejo municipal y no el alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, con base en tales principios, por lo que se concluye que el ejecutivo municipal no puede ordinariamente **adicionar el presupuesto**, pues se repite que tal atribución corresponde al concejo municipal, ya que **implica la variación o aumento de las partidas aprobadas por el cuerpo colegiado.**

Por las razones expuestas, la Sala considera que dicho cargo también tiene vocación de prosperidad, por lo que se declarará la invalidez del Acuerdo 016 del 20 de diciembre de 2016.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Guacamayas
Expediente : 15001-23-33-000-2017-00135-00

25

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

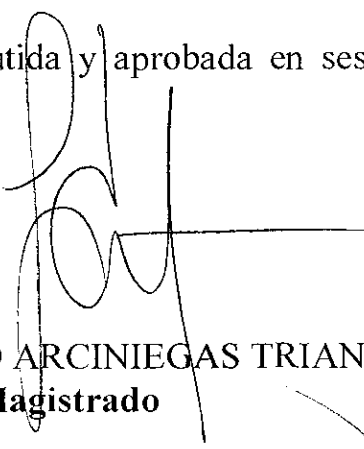
PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo 016 del 20 de diciembre de 2016 proferido por el Concejo Municipal de Guacamayas, conforme a la motivación expuesta.

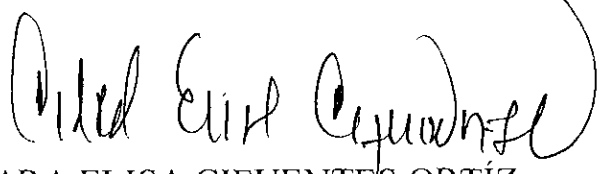
SEGUNDO. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Guacamayas.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

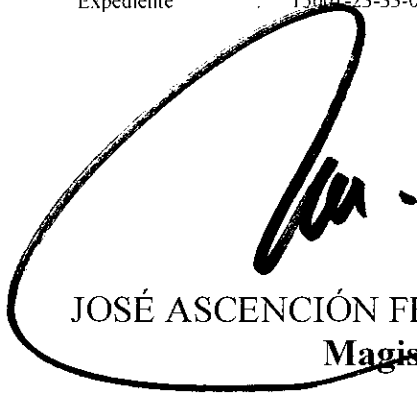
La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.


LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Guacamayas
Expediente : 15001-23-33-000-2017-00135-00

26



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El ~~auto~~ anterior se notifica por estado
No 125 de hoy, 11 AGO 2017
EL SECRETARIO OK