



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO.

Tunja, 21 de Julio de 2017

Accionante	Departamento de Boyacá.
Accionado	Municipio de Pisba.
Expediente	150012333-000-2017-00583-00.
Acción	Validez de Acuerdo

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

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (fls. 2-9)

El Departamento de Boyacá a través de apoderado judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 005 de 22 de mayo de 2017 *“Por medio del cual se le conceden facultades protempore al alcalde municipal para realizar un empréstito se le otorgan facultades y dictan otras disposiciones”*.

1.1. HECHOS

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

El Concejo municipal de Pisba, expidió el Acuerdo N° 005 de 22 de mayo de 2017 *“Por medio del cual se le conceden facultades protempore al alcalde municipal para realizar un empréstito se le otorgan facultades y dictan otras disposiciones”*, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 19 de julio de 2017.

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

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo N° 005 de 22 de mayo de 2017; 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



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Pisba*
Expediente: *150012333-000-2017-00583-00*
Validez de Acuerdo

Adujo como vulnerados los artículos 364 y 345 de la Constitución Política; artículo 72 de la ley 136 de 1994; ley 358 de 30 de enero de 1997, artículo 1º y 2º; decreto 1333 de 1968, artículo 279; ley 152 de 1994, artículo 27; decreto 111 de 1996, artículo 13; ley 1176 de 2007, artículos 1, 21 y ley 715 de 2001, artículo 76.

Adujo que el acuerdo expedido por el concejo municipal de Pisba, trasgrede el ordenamiento jurídico, entre otras, porque no se anexaron:

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 está adelantando la administración municipal, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.
2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo municipal, siendo necesario para que se expida la misma, que en el plan de desarrollo municipal, exista una norma expresa solicitando este endeudamiento, con el exclusivo fin de atender el pago de los gastos, que se originarían con el crédito.-
3. Concepto de la oficina de planeación municipal, 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. Que a pesar que el acuerdo acusado, establece que el municipio tiene capacidad de pago, no establecen que no excede la misma.
6. Igualmente, no se demuestra si el municipio tiene marco fiscal de mediano plazo, si el respectivo presupuesto se ajusta a dicho marco, si la operación de crédito público a contratar afecta el plan financiero que soporta el marco fiscal de mediano plazo, y si es así, qué medidas se tomaron para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo.
7. Igualmente, no se establece cuáles son los proyectos de inversión a ejecutar y si dichos proyectos de inversión se encuentran viabilizados y registrados en el Banco de proyectos para su ejecución, al igual que no se establece con qué recursos cancelan los proyectos de inversión si son con recursos del sistema general de participaciones, los cuales tienen una destinación específica como es para educación, salud y agua potable y saneamiento básico y si con recursos de otros sectores de conformidad con el artículo 76 de la ley 715, la norma establece que se puede ejecutar con estos recursos.
8. Que al no establecer que obras se ejecutan, igualmente es imposible saber con qué recursos se cancelan, es decir, si son recursos de libre inversión o del Sistema General de participaciones.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

Que así las cosas, al no acreditarse los requisitos anteriores, el acuerdo se torna en ilegal, al tiempo que no se especifican cuáles son los proyectos de inversión a ejecutar y cuál es el valor de cada uno de los mismos, circunstancia que al no estar determinada imposibilita que se encuentre registrado en el banco de proyectos. Lo anterior, por cuanto con la radicación del acuerdo en la gobernación, no se anexó copia del acta del comité de hacienda o concejo municipal de política fiscal, así como del registro de proyecto de inversión preparado y formulado.

Señaló además, que el artículo 3º del acuerdo acusado trasgrede el ordenamiento constitucional, como quiera que facultó al alcalde para adicionar el presupuesto general del municipio de la vigencia fiscal 2017, con recursos del crédito autorizado y destinado para la ejecución de proyecto construcción palacio municipal de Pisba.

De igual manera, se viola el artículo 72 de la ley 136 de 1994, puesto que en el mismo acuerdo se autoriza al alcalde para hacer un empréstito y a la vez para que adicione los recursos de crédito, rompiendo el principio de unidad de materia.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

a. Alcalde municipal de Pisba.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones, especificando en relación a cada uno de los cargos que:

En relación con la capacidad de endeudamiento del Municipio, adujo que no es cierto que se haya excedido la misma, pues el ente territorial cuenta con marco fiscal de mediano plazo, documento estudiado y aprobado por la contraloría general de la república de Colombia, referencial de planificación a 10 años que presenta la tendencia futura de las finanzas municipales, determinando montos de ahorro, flujos de caja y situación financiera, de tal manera que los actores del gobierno municipal toman las decisiones y medidas necesarias en un contexto de corto y mediano plazo, para la búsqueda de la promoción del desarrollo equilibrado del municipio.

Frente a la trasgresión del Artículo 72 de la Ley 136 de 1994, adujo que es posible que se haya invadido el terreno de la unidad de materia al tratarse dos temas: a) autorización para el empréstito y la b) facultad para accionar los recursos, que si bien es cierto guardan relación íntima al requerirse casi de manera inmediata a la aprobación del crédito la adición de los recursos de carácter específico, correspondiendo al presente estudio de legalidad del



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

acuerdo, determinar si las mismas son compatibles con la Constitución y la Ley.

En cuanto a la vulneración del Artículo 01 y 02 de La Ley 358 de 1997, relacionada con que el municipio con la presentación del proyecto de acuerdo excedió su capacidad de pago, refirió que la misma no es acertada, pues el proyecto de acuerdo fue presentado con los documentos que soportan la proyección económica, fiscal y financiera del Municipio para los próximos diez años de vigencia institucional.

Así entonces, el Proyecto de acuerdo esta soportado y edificado con fundamento en los siguientes anexos: i) Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento presentado y revisado por la Contraloría General de la República, ii) oficio denominado exposición de motivos, iii) Acta 001 del Concejo Municipal de Política Económica y Fiscal del Municipio, iv) Certificado de la Secretaria de Planeación Municipal, en la cual se relaciona la existencia del proyecto de inversión dentro del Plan de Desarrollo Municipal, v) Certificado de la Secretaria de Planeación Municipal sobre el proyecto viabilizado en el Banco de Programas y Proyectos, vi) Acta de Gestión del Riesgo, Necesidad del Traslado del Palacio Municipal, vii) Certificado de Tesorería sobre deuda pública y viii) Certificado comparativo 2015-2017 Indicador Ley 358 de 1997 deuda pública.

Razón por la cual el municipio cuenta con la necesidad de financiar y construir las instalaciones adecuadas de un edificio administrativo, que debido a su avanzado estado de deterioro representa peligro, pues cuenta con capacidad fiscal y financiera, como se desprende del análisis del marco fiscal de mediano plazo, documento que contiene la capacidad de endeudamiento, además, porque está debidamente certificada y acreditada la necesidad y la existencia del proyecto como prioritario dentro del plan de desarrollo municipal, en la matriz plurianual de inversiones y en el banco de proyectos.

Señaló además, que la capacidad de endeudamiento cumple con las exigencias normativas, en cuanto hay proyección de pago estudiada técnicamente, enfrentando la deuda y los ingresos del Municipio en la última vigencia constitucional y tal vez las dos siguientes.

Que para la proyección de los recursos se parte de la información histórica y se realizan unos supuestos encaminados a elaborar pronósticos conservadores, que permiten optimizar la captación de los ingresos para determinar un monto real de estos, además, se realizó una evaluación de los resultados y el comportamiento de las ejecuciones de ingresos principalmente en las últimas diez vigencias.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

Que además, el Marco Fiscal de Mediano plazo, en el capítulo dedicado a la deuda pública o capacidad de endeudamiento, para establecer la existencia de capacidad de pago, observó dos indicadores complementarios el de superávit primario de la ley 819 de 2003, uno de ellos mide la solvencia y el otro la sostenibilidad y que a nivel de descripción miden la relación de los intereses de la deuda con el ahorro operacional y del saldo de la deuda con los ingresos corrientes respectivamente.

El Municipio de PISBA viene con endeudamiento por la suma de 1.453 millones de pesos, crédito que irá amortizando la deuda hasta el 2019, de tal forma que el comportamiento de los indicadores no afectaran la solvencia y sostenibilidad del Municipio. Pues para la vigencia 2017 con Proyección de nuevo endeudamiento por 1.500 millones el Municipio está en capacidad de endeudamiento dado a que presenta Semáforo verde con indicadores de solvencia del 4%.

Para el año 2017 el Municipio si presenta indicadores viables. El indicador Intereses sobre ahorro operacional se encuentra ubicado en 2%, porcentaje inferior al límite establecido por ley de 40%. De manera consecuente el segundo indicador de saldo de deuda sobre ingresos corrientes se ubica en 0% bastante inferior al límite de 80% establecido a nivel normativo.

De tal manera que el estudio económico se ajusta a las exigencias normativas y Constitucionales, al edificar el Acuerdo sobre bases sólidas y metas que cumplen con el contenido de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal propuestos y aprobados por el Concejo Municipal.

Así entonces, concluyó que el acuerdo acusado se encuentra documentado y soportado en el análisis técnico y económico contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan de desarrollo Municipal, documentos que si existen y que están debidamente presentados y revisados por la Contraloría General de la Republica.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Realizó un análisis de las normas jurídicas relacionadas con las operaciones de crédito público, específicamente, con los empréstitos, precisando, entre otras, que:

- Conforme a la ley 80 de 1993, el contrato de empréstito, es clasificado como una operación de crédito público, regulado por los decretos 1222 y 1333 de 1986.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00

Validez de Acuerdo

- Que de conformidad con esta última, se establece que las operaciones de crédito de los municipios, serán tramitados y celebrados por el alcalde municipal (art. 278), para lo cual requieren, entre otros, autorización expedida por el concejo municipal.
- Que según el artículo 31 del Decreto 2681 de 1993, y en desarrollo del principio de selección objetiva, previo a la celebración de alguna operación de crédito público, el ente estatal debe evaluar *"las diferentes formas de financiamiento y la conveniencia financiera y fiscal de realizar tales operaciones frente al financiamiento con recursos diferentes del crédito"*, para lo cual deben contar con la asesoría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Que la Ley 358 de 1997, *"Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento"*, artículo constitucional que autoriza el endeudamiento de las entidades territoriales condicionándolo a su capacidad de pago; establece en su artículo 2° que *"las operaciones de crédito público únicamente podrán destinarse a gastos de inversión"*, así mismo, limita la pignoración de las rentas o ingresos forzosos de los entes, a que el crédito que garantice sea para financiar la inversión en los servicios, actividades o sectores a los cuales deba asignarse la respectiva renta o ingreso.
- Así mismo, el artículo 11 de la precitada ley regula lo concerniente a la pignoración de las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley', es decir que, por el principio de especialización consagrado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, los recursos asignados a los diferentes sectores de que trata el Sistema General de Participaciones, deben ejecutarse conforme al fin para el cual fueron programados.
- Que en el marco municipal, es el 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 completar las insuficientes. Tales movimientos presupuestales o traslados presupuestales internos, son realizados por el 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.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

En consecuencia, y para el caso concreto, señaló que dependiendo de la existencia o no de: i) el estudio económico y la proyección del servicio de la deuda que se contrae, ii) autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal, iii) concepto de la Oficina de planeación municipal, o de la correspondiente oficina seccional sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto, iv) relación y estado de la deuda pública y valor del servicio anual, v) presupuestos de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones autorizadas, vi) el marco fiscal de mediano plazo del municipio, y vii) si el proyecto "CONSTRUCCIÓN PALACIO MUNICIPAL DE PISBA" se encuentra viabilizado y registrado en el Banco de Proyectos para su respectiva ejecución; podrá verificarse la legalidad del acuerdo demandado.

Sin embargo, solicitó -por insubsanable- se declare la invalidez del art. 3º del Acuerdo, ya que la autorización otorgada por el Concejo Municipal de Pisba al alcalde del citado ente territorial, para adicionar el presupuesto municipal de la vigencia 2017, vulnera el artículo 345 de la Constitución Política, 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 no es el caso concreto- pues no se trata de recursos que se reciban del tesoro municipal como cofinanciación de proyectos ni de recursos de seguridad ciudadana de los fondos territoriales de seguridad.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar si el Acuerdo N° 005 de 22 de mayo de 2017 "*Por medio del cual se le conceden facultades protempore al alcalde municipal para realizar un empréstito se le otorgan facultades y dictan otras disposiciones*", trasgredió los artículos 364 y 345 de la Constitución Política; los artículos 1º y 2º de la Ley 358 de 1997; el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986; el artículo 27 de la Ley 152 de 1994; el artículo 13 del Decreto 111 de 1996; y el artículo 72 de la Ley 136 de 1994; artículo 1 y 21 de la ley 1176 de 2007 y el artículo 76 de la ley 715 de 2001.

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la demanda y la contestación de 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



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Pisba*
Expediente: *150012333-000-2017-00583-00*
Validez de Acuerdo

La parte demandante considera inválido el Acuerdo N° 005 de 22 de mayo de 2017, porque trasgrede normas superiores en que debía fundarse, debido a que al mismo no se anexaron: el estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar, autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal, concepto de la oficina de Planeación Municipal sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto, relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, capacidad de pago del municipio, marco fiscal de mediano plazo, valor de los proyectos a ejecutar con el empréstito y si el mismo se encuentra viabilizado y registrado en el banco de proyectos para ejecución.

Además de ello, por cuanto con el artículo 3° del acuerdo, se facultó al alcalde para adicionar el presupuesto general del municipio de la vigencia fiscal 2017, con recursos del crédito autorizado y destinado para la ejecución del proyecto “*construcción palacio municipal de Pisba*”.

Y finalmente, porque con el mismo se trasgrede el artículo 72 de la ley 136 de 1994, puesto que en el mismo acuerdo se autoriza al alcalde para hacer un empréstito y a la vez para que adicione los recursos de crédito, es decir, se rompe la unidad de materia.

b) Tesis argumentativa propuesta por la entidad demandada

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al considerar que en relación con la capacidad de endeudamiento del Municipio, el ente territorial cuenta con marco fiscal de mediano plazo, documento estudiado y aprobado por la contraloría general de la república de Colombia, y que constituye el instrumento financiero básico para la programación y ejecución del presupuesto público; indicó además, que es posible que se haya invadido el terreno de la unidad de materia al tratarse dos temas: a) autorización para el empréstito y la b) facultad para accionar los recursos, que si bien es cierto guardan relación íntima al requerirse casi de manera inmediata a la aprobación del crédito la adición de los recursos de carácter específico, correspondiendo al presente estudio de legalidad del acuerdo, determinar si las mismas son compatibles con la Constitución y la Ley.

Finalmente indicó, que el Proyecto de acuerdo esta soportado y edificado con fundamento en los siguientes anexos: i) Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento presentado y revisado por la Contraloría General de la República, ii) oficio denominado exposición de motivos, iii) Acta 001 del Concejo Municipal de Política Económica y Fiscal del Municipio, iv) Certificado de la Secretaria de Planeación Municipal, en la cual se relaciona la existencia del proyecto de inversión dentro del Plan de Desarrollo Municipal, v) Certificado de la Secretaria de Planeación Municipal sobre el proyecto viabilizado en el Banco



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

de Programas y Proyectos, vi) Acta de Gestión del Riesgo, Necesidad del Traslado del Palacio Municipal, vii) Certificado de Tesorería sobre deuda pública y viii) Certificado comparativo 2015-2017 Indicador Ley 358 de 1997 deuda pública.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

En primer lugar dirá la Sala que conforme a los documentos que se allegaron con la contestación de la demanda, se acreditó el cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 358 de 1997, para efectos de que el Concejo Municipal autorizara al alcalde para la adquisición del empréstito a través del Acuerdo demandado, pues se evidencia que el Municipio de Pisba cuenta con un ahorro operacional menor al 40% y una relación saldo de la deuda/ ingresos menor a 80%, tal como lo exige el artículo en mención.

Así mismo, que el Concejo Municipal, para someter a debate y aprobación la respectiva operación de crédito presentada por el Alcalde, exigió a este último el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986, requisitos que fueron cumplidos por el burgomaestre.

De igual forma dirá la Sala que la facultad otorgada en el artículo tercero del Acuerdo cuestionado corresponde a un tema de índole claramente presupuestal, función que es propia del Concejo en cumplimiento del mandato Constitucional, que rompe el principio de separación de poderes, cuando se delegan tales funciones al Ejecutivo a sabiendas de que son inherentes al Concejo Municipal

Finalmente, y por sustracción de materia, la discutida vulneración del principio de unidad de materia, no se abordará, pues al declararse la invalidez de la disposición que faculta al mandatario para realizar la adición del presupuesto, se disgregan los argumentos relacionados con la trasgresión del principio en mención.

Para dar respuesta al problema planteado y atendiendo los planteamientos de las partes, la Sala encaminará su análisis al estudio de los siguientes ítems: *i)* Los presupuestos de la acción de invalidez de acuerdos municipales, *ii)* los requisitos para la celebración de contratos de empréstito, *iii)* las adiciones y los traslados presupuestales, *iv)* principio de unidad de materia en los proyectos de acuerdo municipal, para finalmente abordar el caso concreto.

1. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

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 10° 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 éste, 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.

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 4° del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

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

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.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

2. LOS REQUISITOS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE EMPRÉSTITO

El inciso 1º del párrafo 2º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 define las operaciones de crédito público³ como sigue:

“(...) ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. (...) (...)”

PARÁGRAFO 2o. OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO. Sin perjuicio de lo previsto en leyes especiales, para efectos de la presente ley se consideran operaciones de crédito público las que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales. (...)”

En concordancia con lo anterior, el párrafo 1º del artículo 145 de la Ley 1753 de 2015 establece que *“en general se entiende como operación de crédito público, cualquier operación que tenga como fin la financiación de la entidad estatal para la adquisición de bienes o servicios”*. Reforzando esta definición, el artículo 3º del Decreto No. 2681 de 1993 (incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público) explica las clases de operaciones de crédito público:

“(...) ARTICULO 3o. 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. (...)”

El empréstito, como operación de crédito, a su vez se encuentra definido en el artículo 7º del mencionado Decreto No. 2681 de 1993, así:

³ CE 4, 13 Jun. 2013, e08001-23-31-000-2008-00438-01(19028), C. Ortiz: *“(...) se parte de una premisa: todo crédito representa una cantidad de dinero debida a una persona o entidad, quienes, por lo mismo, están facultadas para exigirlo y cobrarlo.*

Trasladada esa noción al ámbito de lo público, el crédito se traduce en una deuda u obligación adquirida por el Estado con las entidades de crédito, nacionales o extranjeras y/o particulares, en moneda nacional o extranjera, con una fecha de vencimiento y bajo una determinada tasa de interés. (...)”



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

"(...) 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. (...)"

Como se indicó, la clasificación de las operaciones de crédito público, empréstitos, pueden ser internos o externos, dependiendo de si se celebran entre residentes del territorio nacional y se pagan en moneda nacional o no. El fundamento de los primeros -que son los que interesan para este estudio- en vigencia de la Constitución Política de 1991 yace en el artículo 13 *ibídem*⁴, que reproduce el inciso 6° del párrafo 2° del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y remite para el caso de los municipios al Decreto Ley No. 1333 de 1986 en sus artículos 278 y 279.

A partir del contenido de estas disposiciones, puede concluirse que los requisitos para la celebración de contratos de empréstito son los siguientes:

- La autoridad que debe tramitar la operación de crédito público es el Alcalde, a quien además le compete la suscripción de los respectivos contratos en concordancia con lo contemplado en los artículos 315-3 de la CP, 91 literal d) numeral 5° de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012) y 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Debe contar con un 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.
- Requiere una autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal, en consonancia con lo establecido en los artículos 313-3 Superior y 32 numeral 3° y párrafo 4° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

⁴ *"(...) 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 señalados en los Decretos Ley 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 y Tesoro Nacional 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. (...)" (Negrilla fuera del texto original)



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

- Necesita concepto previo de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional -si aquella no existe- sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.
- Debe soportarse en la relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.
- Debe estar incluida en el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas.

De otro lado, los artículos 1º y 2º de la Ley 358 de 1997⁵ disponen que el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago, la cual se presume cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan el 40% el ahorro operacional, caso en el cual no se requiere de autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes. Adicionalmente, la operación de crédito público debe destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, a excepción de los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.

En todo caso, el artículo 6º de la norma en comento preceptúa que *“ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%”*.

Finalmente, el artículo 11 de la misma ley expone:

“(...) ARTÍCULO 11. Las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o

⁵ “(...) ARTÍCULO 1o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, **el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.**

Para efectos de la presente Ley, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

ARTÍCULO 2o. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado, en este artículo, no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.

(...)

PARÁGRAFO. (...) Las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.(...) (Subraya y negrilla fuera del texto original)



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00

Validez de Acuerdo

sectores señalados por la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito. (...)

3. LAS ADICIONES Y LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado y a su vez se constituye en un mecanismo de racionalización a través del cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo⁶.

Como instrumento de gobierno y control, se fundamenta, entre otros, en los principios de separación de poderes y legalidad⁷, los cuales se expresan en los artículos 338 y 345 de la Constitución, que en lo pertinente preceptúan:

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

(...)

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

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. (...)

En este sentido, el principio de legalidad en materia presupuestal implica, por una parte, que “no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto”⁸, y por otra, que “el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso”⁹.

Esto último se relaciona con el aludido principio de separación de poderes, que en el nivel nacional se refiere a que es al Congreso y no al Gobierno, a través de la ley anual de presupuesto, a quien corresponde decretar y autorizar los gastos del Estado, salvo cuando se declaran estados de excepción¹⁰. No

⁶ CConst, C-015/2016, J. Pretelt y CConst, C-652/2015, L. Guerrero.

⁷ CConst, C-652/2015, L. Guerrero.

⁸ CConst, C-947/2002, R. Escobar.

⁹ CConst, C-148/2003, J. Córdoba.

¹⁰ CConst, C-652/2015, L. Guerrero. En el mismo sentido, ver: CConst, C-357/1994, J. Arango; y CConst, C-192/1997, A. Martínez.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

obstante, dicho principio también irradia el proceso presupuestal en las entidades territoriales.

Como es sabido, las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales no hacen parte de la Rama Legislativa sino de la Ejecutiva; empero, como el Congreso, cumplen una función de representación popular y de control político frente a la Administración, que hace que sean semejables en ciertos aspectos específicos. Por ende, aun cuando en estricto sentido no pueda predicarse que la arrogación de una atribución de dichas corporaciones por parte del Representante Legal del respectivo ente territorial configure una ruptura al principio de separación de poderes, una actuación de tal tipo sí afecta el principio democrático en la medida que menoscaba el papel de la representación popular en la toma de decisiones que pertenecen privativamente a los mencionados organismos.

La influencia del principio democrático en el proceso presupuestal ha sido explicado por la Corte Constitucional así:

"(...) 11. El conjunto de reglas que fija la Constitución Política en materia de la determinación del presupuesto, está basada en la vigencia efectiva del principio democrático, a través de la sujeción de la definición del gasto público a la decisión de los órganos de representación. Así, en los términos del artículo 345 C.P., en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. De manera correlativa, el precepto constitucional dispone que 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. A su vez, el artículo 347 C.P. establece que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Estas condiciones han sido enmarcadas por la doctrina bajo el principio de legalidad del presupuesto. (...)"

De allí que el numeral 5º del artículo 313 Superior sostenga, frente al orden municipal, lo que se cita enseguida:

*"(...) ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:
 (...)
 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)"*

En concordancia con lo anterior, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, en su numeral 9º expone:

*"(...) ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.
 (...)
 9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación. (...)"*



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

Ahora bien, dentro en la etapa de ejecución del presupuesto naturalmente pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación¹¹. Para esos fines fueron establecidas reglas para la modificación del presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88 y son aplicables a las entidades territoriales en virtud de lo dispuesto en los artículos 352 y 353 Constitucionales, y 109 del mismo estatuto¹².

Estas modificaciones pueden ser de tres tipos, a saber: reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, adiciones al presupuesto o créditos adicionales y traslados presupuestales. El Consejo de Estado, al referirse a esas figuras, las ha distinguido como sigue:

"(...) 1. La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. (...)

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

3. Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan 'traslados presupuestales internos'. (...)"¹³

De acuerdo al órgano de cierre de esta jurisdicción, las adiciones presupuestales necesariamente deben ser tramitadas por el Congreso a iniciativa del Gobierno "porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó"¹⁴. Trasladado lo anterior a las entidades territoriales, el Alto Tribunal ha sido enfático al afirmar que "la competencia para modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y los

¹¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2ª Ed.). Bogotá: 2011, p. 120.

¹² "(...) ARTÍCULO 109. Las **entidades territoriales** al expedir las normas orgánicas de presupuesto **deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto**, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

¹³ CE Consulta, 5 Jun. 2008, e11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), W. Zambrano.

¹⁴ *Ibid.*



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto”¹⁵, de forma que no puede este último directamente ejercer una atribución que de manera exclusiva y excluyente le corresponde al cabildo municipal. Se excepciona de esta regla el supuesto contemplado en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012, alusivo a la incorporación de recursos de cofinanciación de proyectos.

Por otra parte, un cuando el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución preceptúe que los Concejos Municipales están facultados para autorizar al Alcalde respectivo para ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden a aquel, ha sido posición reiterada de este Tribunal que la mentada disposición no cobija las modificaciones al presupuesto, so pena de verse quebrantados los principios democrático y de legalidad. Sobre esta circunstancia específica, en otras oportunidades esta Corporación se ha pronunciado así:

“(…) No obstante, y a pesar de que se haga en uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-36 Superior, el Concejo no puede facultar al Alcalde Municipal para llevar a cabo adiciones ejecutivas al presupuesto municipal. En tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribe las adiciones ejecutivas a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). Por lo que jamás el Concejo Municipal puede desprenderse de la atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde. (…)”¹⁶

Por lo tanto, frente a las adiciones presupuestales se concluye que (i) la competencia para adicionar el presupuesto es exclusiva del Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde y, en consecuencia, (ii) al Alcalde le está vedado adicionar el presupuesto directamente, (iii) y tampoco el Concejo está facultado para autorizar *pro tempore* al mencionado mandatario para tal fin.

No obstante, no sucede lo mismo con los traslados presupuestales. Debido a que se trata de operaciones a través de las cuales se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación sin exceder los montos totales aprobados por la Corporación Pública, pueden ser adelantados por el Alcalde directamente sin necesidad de autorización previa del Concejo Municipal.

Esto se extrae del contenido del artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que para las entidades del orden nacional señala:

“(…) ARTÍCULO 2.8.1.5.6. MODIFICACIONES AL DETALLE DEL GASTO. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por

¹⁵ CE 1, 16 Oct. 2014, r 2013-00222-01, M. Rojas

¹⁶ TAB, 13 Ago. 2014, r2014-0266-00, F. Afanador.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. (...)"

En lo atinente a las entidades territoriales, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, ha extrapolado esta disposición indicando su aplicabilidad en los ámbitos municipal y departamental:

"(...) [Los traslados presupuestales internos] 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. 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. (...)"¹⁷.

El DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016, reitera lo anterior como sigue:

"(...) 6.1.1. Traslados

Es una operación a través de la cual se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto de rentas o en el presupuesto de gastos. Toda vez que esos traslados pueden modificar o no el monto aprobado por el Congreso de la República entre los niveles rentísticos o los programas y subprogramas del gasto de inversión, debe tenerse en cuenta que:

A. Si el traslado a realizarse requiere modificar los totales por nivel rentístico (Ver tabla 3) y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se requiere presentar la modificación a consideración del legislativo a través de un proyecto de ley, para lo cual debe tenerse en cuenta los requisitos establecidos en el EOP.

B. Los traslados que no modifican los totales por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se adelantan por vía administrativa y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, sobre los cuales instruye el presente manual. (...)"¹⁸

Así las cosas, únicamente los traslados que impliquen modificaciones al presupuesto por la creación de nuevos créditos o la adición de los existentes (traslados que generan adiciones presupuestales), requieren de la aprobación de la corporación de elección popular respectiva. Lo anterior cobra mayor claridad con la definición de traslado ordinario que ofrece la entidad de carácter técnico:

"(...) 6.1.1.1. Traslado Ordinario

¹⁷ CE Consulta, 5 Jun. 2008, e11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), W. Zambrano.

¹⁸ Departamento Nacional de Planeación. *Manual de Inversión Pública Nacional. Modificaciones y autorizaciones al gasto de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN)*. Bogotá: 2016, p. 10.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

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

En la misma línea, la Guía del Presupuesto Público Territorial emanada de la AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA enseña:

"(...) 4.5.2.4.2 Traslados Presupuestales

Consiste en surtir una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estaríamos evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.

(...)

Los traslados pueden autorizarse atendiendo el nivel de desagregación presupuestal que afecte. Es decir, si el traslado por ejemplo afecta el nivel de desagregación general aprobado por el (sic) CEP [corporación de elección popular] requerirá tramitar la correspondiente ordenanza o acuerdo; mientras que si afecta niveles de desagregación más bajos, procede el decreto o resolución ejecutiva.

(...)

Es importante aclarar que el mecanismo de traslado de disponibilidad procede en el caso del presupuesto de gastos, pues no es factible esta práctica en el caso de los ingresos, ya que estaría indicando el cambio de naturaleza del ingreso, de suceder el traslado de recursos de un rubro de ingreso a otro no sería indicativo de traslado sino de reclasificación presupuestal. (...)"¹⁹

Por lo tanto, los traslados presupuestales que solamente aumentan una partida disminuyendo correlativamente otra y no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el Concejo Municipal, pueden efectuarse por Decreto o Resolución; mientras que las que sí lo hacen se traducen en adiciones presupuestales que deben contar con autorización de la citada corporación.

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

Sea lo primero señalar que de conformidad con el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, por lo que la presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto.

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

¹⁹ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República. *Guía de presupuesto público territorial*. Bogotá: 2012, pp. 108-109.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

una misma materia, y 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 Constitucional²⁰ 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.

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 2004²¹, 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 2010²², 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 rígido²³. 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 inexecutable si integran el cuerpo de la ley."²⁴

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.

²⁰ 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.

²¹ Sentencia C-786 del 18 de agosto de 2004, Exp. N° D-5088, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²² Sentencia C- 400 del 26 de mayo de 2010, Exp. N° D-7879, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ *Ibidem*

²⁴ C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable²⁵.

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 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 ley²⁶."²⁷

Aunado a lo anterior, en sentencia C- 133 de 2012²⁸, 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".

²⁵ Sentencias C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁶ 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.

²⁷ Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa

²⁸ 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 Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

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

Como puede deducirse de lo anterior, lo que se encuentra prohibido por la Constitución Política, 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.

Así, dentro del propósito de respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes, se ha reconocido por la Corte Constitucional 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; esto entonces no vulnera el principio de unidad de materia.

5. CASO CONCRETO

El acto administrativo acusado.

Se demandó la invalidez del **acuerdo No 005 de 22 de mayo de 2017**, expedido por el Concejo Municipal de Pisba, que en lo pertinente, expresamente acordó:

"ARTÍCULO PRIMERO: *Facultase al Alcalde del municipio para gestionar y suscribir los contratos de empréstito con entidades financieras públicas o privadas, durante la vigencia 2017. Requeridos para financiar el proyecto prioritario establecido en la parte considerativa del cuerpo del presente acuerdo.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Las facultades otorgadas en cuanto al cupo de endeudamiento, es hasta la suma de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 1'500.000.000) estas facultades se extienden en cuanto a fijar plazos, negociar tasas y suscribir los actos que sean necesarios conforme a las normas contractuales vigentes para las operaciones de créditos públicos, para el cumplimiento del presente acuerdo.*

ARTÍCULO TERCERO: *Facúltase al alcalde Municipal para adicionar el presupuesto general del municipio de la vigencia fiscal 2017, con recursos del crédito autorizado y destinado para la ejecución del proyecto: CONSTRUCCIÓN PALACIO MUNICIPAL DE PISBA.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación, sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias".*



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

Conforme se indicó, lo que cuestiona el departamento de Boyacá, es que dicho acuerdo, trasgrede normas superiores en que debía fundarse, porque al mismo no se anexaron: el estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar, autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal, concepto de la oficina de Planeación Municipal sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto, relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, capacidad de pago del municipio, marco fiscal de mediano plazo, valor de los proyectos a ejecutar con el empréstito y si el mismo se encuentra viabilizado y registrado en el banco de proyectos para ejecución.

Además de ello, por cuanto con el artículo 3º del acuerdo, se facultó al alcalde para adicionar el presupuesto general del municipio de la vigencia fiscal 2017, con recursos del crédito autorizado y destinado para la ejecución del proyecto “*construcción palacio municipal de Pisba*”.

Y finalmente, porque con el mismo se trasgrede el artículo 72 de la ley 136 de 1994, debido a que se autoriza al alcalde para hacer un empréstito y a la vez para que adicione los recursos de crédito, es decir, se rompe la unidad de materia.

Así las cosas, en primer lugar se verificará, si el ente territorial cumplió con los requisitos contemplados en el artículo 279 del Decreto Ley No. 1333 de 1986, para la celebración de contratos de empréstito, de forma separada, 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 contraer²⁹**

Obra en el plenario copia del Acta del Confis Municipal No. 001 del 09 de mayo de 2017³⁰, donde se expuso, **en relación a la utilidad de la obra**, que el proyecto “*construcción palacio municipal de Pisba*”, es de gran importancia para la comunidad en razón a las condiciones actuales del inmueble, las que no cumplen con las normas ambientales adecuadas, igualmente, porque los trabajadores no deben laborar en condiciones inseguras.

Lo anterior, con fundamento en la ley 09 de 1979³¹, artículos 1º, 155 y 596; en la ley 1562 de 2012³² y la ley 1618 de 2013³³, en concordancia con la ley 1346 de 2009.

²⁹ Para la acreditación de dicho presupuesto, se observa la respuesta anexa al expediente, identificada con oficio No AMP-148-2017, de 8 de septiembre de 2017.

³⁰ Folio 51-59.

³¹ Por la cual se dictan Medidas Sanitarias



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

Adicionalmente, y conforme al anexo allegado por el municipio de Pisba, se observa el “estudio económico sobre el endeudamiento” realizado por el alcalde y la tesorera municipal, en donde se indicó, acerca de la construcción del palacio municipal, que dicha obra constituye “una de las necesidades perentorias” que tiene el ente territorial, para suplir las “necesidades del ejercicio administrativo de la población”, en razón a que “la construcción actual se encuentra en pésimas condiciones debido al deterioro de la infraestructura en su totalidad”, circunstancia que genera múltiples riesgos para cerca de los 50 funcionarios que laboran allí, igualmente, porque las condiciones actuales de la edificación “determinan una ineficiente atención a la comunidad y al personal visitante al municipio, propiciando un bajo rendimiento de los funcionarios, alto daño al equipamiento municipal y demora en la solución de problemas de los usuarios”.

Por otra parte, **sobre la viabilidad fiscal y financiera del endeudamiento**, en el Acta del Confis Municipal, se expone:

(...) previo a esta acta el equipo financiero del municipio elabora el documento base en el marco fiscal de mediano plazo 2017-2016, además hace una actualización incluyendo en el capítulo de capacidad de endeudamiento una proyección de un crédito por valor de 1.500 millones, para hacerlo efectivo en la vigencia 2017 y amortizando la deuda a 5 años, de tal forma que el comportamiento de los indicadores arrojaron una SOLVENCIA y SOSTENIBILIDAD dentro de los límites establecidos por la ley, determinando que tiene capacidad de endeudamiento positivo (SEMARO VERDE) (sic), con el cual el municipio puede cumplir con las metas establecidas en el plan de desarrollo “con alma de pueblo, de frente al campo” 2016-2019.

En este sentido la asunción de compromisos con cargo a deuda pública no afecta las proyecciones de ingresos y gastos a mediano y largo plazo consignadas en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que el mecanismo se solicita exclusivamente teniendo en cuenta el término de ejecución del proyecto”

Igualmente, en el estudio económico allegado, en relación a la **capacidad de endeudamiento del ente territorial**, se señaló:

“para efectos de análisis a la capacidad de endeudamiento, es importante aclarar que una entidad territorial tendrá capacidad de pago (semáforo verde), cuando los indicadores dispuestos por la ley 358 de 1997 presentan los siguientes niveles en cada una de las vigencias fiscales:

INTERESES DEUDA / AHORRO OPERACIONAL <= 40% SALDO DEUDA / INGRESOS CORRIENTES < 80%

(...)

El municipio de Pisba viene con endeudamiento por la suma de 1.453 millones de pesos, crédito que será amortizando (sic) la deuda hasta el 2019 de tal forma que

³² Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

³³ Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

comportamiento (sic) de los indicadores no afectan la solvencia y sostenibilidad del municipio.

(...) para la vigencia 2017 con proyección de nuevo endeudamiento por 1500 millones, el municipio está en capacidad de endeudamiento dado a que presenta semáforo verde con indicadores de solvencia del 4%. Para 2017 el municipio presenta indicadores viables. El indicador intereses sobre ahorro operacional se encuentra ubicado en 2%, porcentaje inferior al límite establecido por ley de 40%. De manera consecuente el segundo indicador de saldo de deuda sobre ingresos corrientes se ubica en 0% bastante inferior al límite de 80% establecido a nivel normativo”.

Finalmente, y para **acreditar la sujeción del proyecto a los planes y programas adelantados por la administración municipal**, a folios 58 y 59, reposan certificaciones expedidas por el Secretario de Planeación municipal, que indican que el proyecto “*construcción palacio municipal de Pisba*”, se enmarca dentro del plan de desarrollo municipal 2016-2019, inscrito en el banco de programas y proyectos bajo el No 2017-15550-0009.

Así las cosas, el empréstito se fundamenta en una necesidad detectada en el ente territorial que fue plasmada en el Plan de Desarrollo de forma coherente y que cuenta con el soporte fiscal y presupuestal pertinente, con lo que se cumple este requisito, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1º, 2º y 6º de la Ley 358 de 1997.

b) Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal³⁴

Esta autorización hace referencia al mismo Acuerdo bajo examen (acuerdo No 005 de 22 de mayo de 2017), que es indispensable para adelantar la operación de crédito interno por parte del Alcalde, a través del cual la corporación edilicia señaló: “*facultase al alcalde del municipio para gestionar y suscribir los contratos de empréstito con entidades financieras públicas o privadas durante la vigencia 2017*”.

c) Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquella no existiera sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto³⁵

Para la acreditación de este presupuesto, el municipio adjunta copia del Acta CONFIS 001 de 2017, mediante el cual se “*imparte concepto favorable para acceder a los recursos del crédito*” en atención a que la ejecución del proyecto no afecta la solvencia ni la sostenibilidad del ente territorial, siendo viable fiscalmente, dicho documento, fue suscrito por el Alcalde Municipal, el Secretario de Planeación, la Tesorera Municipal y un asesor financiero externo.

Por ende, también fue cumplido este requisito.

³⁴ Folio 47 a 50 anexo.

³⁵ Folio 51 a 57 anexo, y folios 58 y 59 cuaderno principal.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

d) Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente³⁶

Fueron aportadas dos certificaciones suscritas por la Tesorera del MUNICIPIO DE PISBA, donde se señala que al 30 de abril de 2017, el estado de deuda pública del ente territorial corresponde a mil ciento cincuenta y nueve millones setecientos cincuenta mil pesos (\$ 1.159.750.000); igualmente que el valor programado de servicio a la deuda para la vigencia 2017 es de quinientos cuarenta y nueve millones seiscientos ochenta y seis mil seiscientos ochenta pesos (\$ 549.689.680)

De otro lado, y conforme al “MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP) PISBA BOYACA 2017 -2026”, se advierte que para el año 2017 el municipio presenta indicadores viables, pues el indicador intereses sobre ahorro operacional se encuentra ubicado en 2%, porcentaje inferior al límite establecido por ley de 40%; igualmente, el segundo indicador de saldo de deuda sobre ingresos corrientes se ubica en 24%, inferior al límite de 80% establecido a nivel normativo; específicamente al respecto se plasmó³⁷:

SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (5/3) - Sin cobertura de riesgo	1%	2%	3%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (4/1) - Sin Cobertura de riesgo	13%	24%	20%	12%	8%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SEMÁFORO: Estado actual de la entidad	VERDE											

En razón a los indicadores precedentes, se advierte que el estado de la deuda permite la adquisición de un nuevo crédito, por lo que se tiene por cumplido este requisito.

e) Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas³⁸

Para la acreditación de este requisito, el ente territorial adjunta los acuerdos mediante los cuales se fija el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Pisba para la vigencia fiscal del año 2017, así mismo aquellos mediante los cuales se adiciona y reduce el mismo.

³⁶ Folio 58 a 60 del anexo y folio 63 y 64 del cuaderno principal.

³⁷ Pagina 40 “MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP) PISBA BOYACA 2017 -2026”

³⁸ Folio 61 a 121 anexo.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Pisba
 Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

Además de las anteriores, igualmente el ente territorial acreditó que cuenta con marco fiscal de mediano plazo, con base en el cual afirma, de conformidad al acta del CONFIS, que *“la asunción de compromisos con cargo a deuda pública no afecta las proyecciones de ingresos y gastos a mediano y largo plazo consignadas en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que el mecanismo se solicita exclusivamente teniendo en cuenta el término de ejecución del proyecto”*

En consecuencia, a partir de las consideraciones efectuadas previamente, se concluye, de manera clara que **el primer cargo** elevado por el departamento de Boyacá **no tiene vocación de prosperidad**, pues el ente territorial cumplió con los requisitos para la celebración de contratos de empréstito, los que si bien es cierto no fueron aportados con la remisión del acuerdo a la Gobernación de Boyacá, tal circunstancia obedeció, según las manifestaciones hechas por el apoderado judicial, a que la persona encargada de ello omitió adjuntar los documentos con los cuales se acreditaban los mismos.

Por tanto, conforme a los anteriores documentos que se allegaron con la contestación de la demanda, se demostró que se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 358 de 1997 para efectos de que el Concejo Municipal autorizara al alcalde para la adquisición del empréstito a través del Acuerdo demandado, pues se evidencia que el Municipio de Pisba cuenta con un ahorro operacional menor al 40% y una relación saldo de la deuda/ ingresos menor a 80%, tal como lo exige el artículo en mención.

Así mismo, se evidencia que el Concejo Municipal, para someter a debate y aprobación la respectiva operación de crédito presentada por el Alcalde, exigió a este último el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 279 del Decreto 1333 de 1986, requisitos que fueron cumplidos por el burgomaestre tal como se evidencia de los documentos antes relacionados.

Ahora bien, en relación con el **segundo cargo formulado**, dirigido contra el artículo 3º del acuerdo, sobre facultades al Ejecutivo para adicionar administrativamente el presupuesto municipal, se debe señalar lo siguiente:

Frente a las modificaciones al presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en adiciones al presupuesto y créditos adicionales, el H. Consejo de Estado en concepto de fecha 05 de junio de 2008, radicación N° 1889 ha señalado:

“El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996,⁵ determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

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 autorizado; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.⁶

b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del congreso a Iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción (...)”.

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

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.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 352 Superior, las autoridades deben ceñirse al Estatuto Orgánico del



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

Presupuesto, que se encuentra consagrado en el Decreto 111 de 1996, preceptuando en su artículo 80 que "El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión". Por lo que no es potestativo sino obligatorio que para el caso de los municipios, sea el Concejo a solicitud del Alcalde el que apruebe las modificaciones a efectuarse.

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

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

De acuerdo con la reseña jurisprudencial, es evidente que la facultad otorgada en el ARTÍCULO TERCERO del 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 se delegan tales funciones al Ejecutivo a sabiendas de que son inherentes al Concejo Municipal.

Por tal razón, para la Sala resulta claro que sólo el artículo 3º del Acuerdo 005 del 22 de mayo de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Pisba, debe ser declarado inválido.

Tal declaración implica, que **por sustracción de materia, el tercer cargo** formulado por la gobernación de Boyacá, relacionado con la vulneración del



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Pisba
Expediente: 150012333-000-2017-00583-00
Validez de Acuerdo

principio de unidad de materia, pues en un mismo texto se autorizó al alcalde para hacer un empréstito y a la vez para adicionar los recursos de crédito, no deba ser estudiado, como quiera que al declararse la invalidez de la disposición que faculta al mandatario para realizar la adición del presupuesto, se disgregan los argumentos relacionados con la trasgresión del principio en mención.

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,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la invalidez del **ARTÍCULO TERCERO** del Acuerdo N° 005 de 22 de mayo de 2017 *“Por medio del cual se le conceden facultades protempore al alcalde municipal para realizar un empréstito se le otorgan facultades y dictan otras disposiciones”*, aprobado por el Concejo Municipal de Pisba - Boyacá, de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

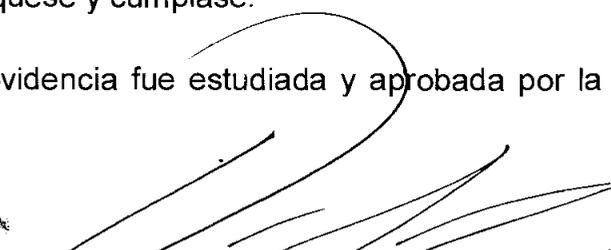
SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

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 Pisba.

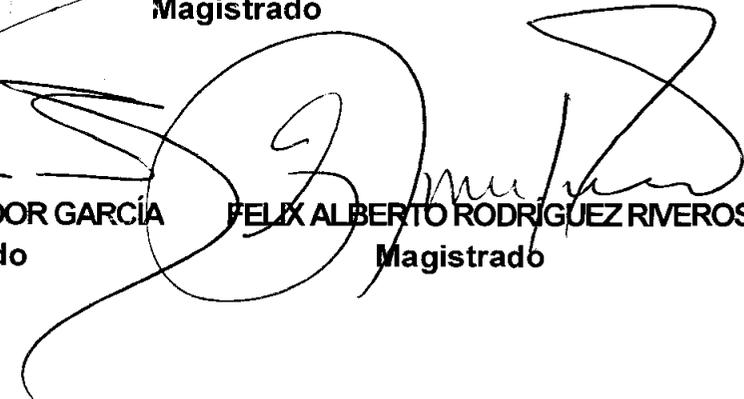
CUARTO: ARCHÍVESE el expediente una vez en firme esta providencia

Cópiese, notifíquese 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


FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado