REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, 11 ABR 2019

Acción : **Validez de Acuerdo Municipal**
Demandante : **Departamento de Boyacá**
Demandado : **Municipio de Santa María**
Expediente : **15001-23-33-000-2017-00893-00**

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. 018 del 13 de octubre de 2017, "*Por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal de Santa María para otorgar subsidios en el pago de derechos de conexión e instalación interna para el servicio público domiciliario del gas licuado del petróleo a los usuarios residenciales del área urbana de los estratos 1, 2 y 3 del Municipio de Santa María – Boyacá*".

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo No. 018 del 13 de octubre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Santa María.

Igualmente, 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 Santa María expidió el Acuerdo Municipal No. 018 del 13 de octubre de 2017, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 2 de noviembre 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 el artículo 211 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 345 de la Constitución Política.

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 Santa María desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

El demandante arguye que según el artículo 211 de la Ley 1753 de 2015 los subsidios para la instalación interna del servicio público domiciliario de gas licuado de petróleo es únicamente para los usuarios de estratos 1, 2 y para la población rural que cumpla con las condiciones para recibirlo.

Y el acuerdo demandado dispone que los beneficiarios de dicho subsidio van a ser las personas de estratos 1, 2 y 3 encontrándose estos últimos fuera de la norma *"y fijando un presupuesto total de $1.734.419.072, en donde se establece un valor de subsidio por cada usuario de inmuebles residenciales de $650.000, sin que se tenga en cuenta la población rural para este beneficio planteado"*.

Por otro lado, respecto a la facultad que el Concejo Municipal le otorga al alcalde para modificar el presupuesto, señala de conformidad con el artículo

29 literal g de la Ley 1551 de 2012 que el alcalde no necesitará autorización para incorporar dentro del presupuesto municipal, los recursos que haya recibido del tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.

Respecto a los demás movimientos, tales como traslados y reducciones son facultad del Concejo y deben ser realizados por este, sin poder ser transferidos al ejecutivo.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 16 de noviembre de 2017 (f. 6) siendo admitida por el despacho mediante providencia del 29 de noviembre de 2017 (fl. 34), 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.37), no hubo ningún pronunciamiento.

3. Mediante providencia del 19 de enero de 2018 (fl. 40), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio y se decretaron de oficio, concediendo un término no superior a 10 días para que fueran aportadas, pero se evidencia que vencido dicho termino no se allegaron (f. 40).

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala examinar si el Concejo Municipal de Santa María al expedir el Acuerdo Nº 18 del 13 de octubre de 2017 *"por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal de Santa María para otorgar subsidios en el pago de derechos de conexión e instalación interna para el servicio público domiciliario del gas licuado del petróleo a los usuarios residenciales del área urbana de los estratos 1, 2 y 3 del Municipio de Santa María – Boyacá"*, vulneró el artículo 211 de la Ley 1753 de 2015 al disponer como beneficiarios del servicio de gas a personas no señaladas en dicha norma; por otro lado se establecerá si existe violación del artículo 345 de la Constitución Política ya que el Concejo Municipal autorizó al alcalde para modificar el presupuesto municipal para dar cumplimiento al acuerdo en relación con la entrega de subsidios para el pago de derechos de conexión e instalación interna del servicio público domiciliario de GAS GLP (Gas licuado del petróleo) a los usuarios de los inmuebles residenciales zona urbana estratos 1, 2 y 3 del municipio de Santa María – Boyacá.

De acuerdo con el problema jurídico planteado también se considera indispensable abordar previamente los i) subsidios para el servicio domiciliario de gas y la ii) facultad para modificar el presupuesto municipal.

2. Subsidios para servicios públicos

De acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por

comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Por su parte, el artículo 355 de la Constitución Política señala que ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Así mismo, el artículo 368 de la Constitución Política establece que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

La citada disposición contempla una autorización que debe entenderse como una excepción a la prohibición de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas.

En consecuencia, los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el artículo 368 de la Constitución Nacional.

La Corte Constitucional en sentencia C – 205 de 1995 se hace referencia al artículo 355 de la Constitución Política, el cual señala que *"los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el* ***subsidio, concedido*** *por la ley se basa en una* ***norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado***"[1].

[1] M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

Con respecto a los subsidios para servicios públicos, la Corte en la sentencia C- 086 de 1998, expuso:

> "La prestación y cobertura de los servicios públicos, en general, y, en especial, de los domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible), está supeditada no sólo a la capacidad financiera, técnica y administrativa de las respectivas empresas, sino a la demanda y capacidad de pago de los usuarios.
> ...
>
> La suma de todos los factores señalados, permite determinar el precio que se debe sufragar por el suministro de estos servicios, costo que no todos los usuarios, dada su capacidad de pago, pueden soportar, razón por la que se han creado subsidios que permiten a la población de escasos recursos tener acceso a éstos, pues de una real y eficiente cobertura depende que se dé cumplimiento a uno de los fines del Estado Social de Derecho: **la prestación de servicios públicos que garantice el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población**, fin éste que no sólo obliga al Estado, sino a todos aquellos que participan en su prestación.
>
> Como desarrollo de este principio, la Constitución autoriza a la Nación, a los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, **con el fin de que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios** (artículo 368 de la Constitución), autorización que debe entenderse como una excepción a la prohibición de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas (artículo 355 de la Constitución). Se autoriza a la Nación y a las distintas entidades territoriales, para que, con recursos de sus presupuestos, asuman la diferencia entre lo que se les cobra a determinados usuarios por la prestación de un servicio público y su costo real" Subrayado fuera de texto

En complemento de lo anterior se encuentra la sentencia C- 923 de 2000, en la que se estimó lo siguiente:

> "Para que puedan destinarse contribuciones económicas en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin que tal destinación constituya vulneración del artículo 355 de la Carta Política, debe existir un mandato Constitucional expreso mediante el cual se imponga al Estado el deber de adoptar medidas encaminadas a financiar con cargo al presupuesto nacional o con bienes públicos, la asignación de subsidios a favor de determinadas personas o de actividades que beneficien a un sector de la población o fomenten propósitos de interés público o social.[2]

[2] M.P., Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Así pues, el artículo 97 de la Ley 142 de 1994 consagra respecto a los servicios públicos domiciliarios que para incentivar su masificación las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.

Dice que en todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.

Así pues, en la Ley 142 de 1994 se consagraba que los municipios otorgarán subsidios a personas de los estratos 1, 2 y 3 para que puedan acceder a los servicios públicos domiciliarios y así cubrir sus necesidades básicas.

Sin embargo la Ley 1753 de 2015 consagra en el artículo 267 que deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y en el artículo 211 dispone que se podrán financiar proyectos de masificación del uso del gas combustible y que los beneficiarios únicamente serán aquellas personas que pertenezcan a los **estratos 1, 2 y el sector rural**, que cumplan las condiciones de obtener subsidios los cuales cubrirán los municipios, departamentos o la nación (excepcionalmente, cuando así lo señale):

"Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 98 de la Ley 1450 del 2011, podrán financiarse con recursos del Sistema General de Regalías o con rentas propias de los municipios o departamentos, proyectos de masificación del uso del gas combustible, mediante el otorgamiento de subsidios a los costos de conexión

domiciliaria, a las redes internas y a otros gastos asociados a la conexión del servicios a cargos de los usuarios de los estratos 1, y 2, y de la población del sector rural que cumpla con las condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural. Con cargo a sus rentas propias, los municipios y departamentos también podrán otorgar subsidios al consumo de gas combustible" (Subrayado fuera de texto)

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 1994[3], 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.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o **por los concejos** distritales o

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

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 los Concejos Municipales*".

Sobre el principio de legalidad del gasto la Corte Constitucional[4] 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 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

[4] Corte Constitucional Sentencia C 772 de 1998

> 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 1996[5], 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.[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.[7] **En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional**, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

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**".[8] **Competen**

---

[5] 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.

[6] 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.

[7] Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5). Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995. Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10). Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993. Exp. D-2107. M. P. Fabio Morón Díaz.

[8] Decreto 568 de 1996 (marzo 21). "Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación." Art. 34. "Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá 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

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[9].** 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.**[10] (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 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.

---

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.

[9] 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 cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.
En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación."

[10] 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.

En este mismo sentido la Corte Constitucional[11], 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 presupuéstales 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 presupuéstales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto..." (Negrilla y Subrayado fuera de texto).

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 3° artículo 313[12] Constitucional, siempre y cuando esas medidas no impliquen aumento de las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal.

4. **Caso Concreto**

En el presente caso, el Concejo Municipal de Santa María, mediante el Acuerdo No. 018 del 13 de octubre de 2017 "*Por medio del cual se faculta al*

---

[11] 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).

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

Alcalde Municipal de Santa María para otorgar subsidios en el pago de derechos de conexión e instalación interna para el servicio público domiciliario del gas licuado del petróleo a los usuarios residenciales del área urbana de los estratos 1, 2 y 3 del Municipio de Santa María – Boyacá", acordó lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO DE LA AUTORIZACIÓN: Facultar al Alcalde Municipal de Santa María – Boyacá, para que con cargo al presupuesto de ingresos y gastos de esta entidad territorial, entregue subsidios para el pago de derechos de conexión e instalación interna del servicio público domiciliario de GAS GLP (Gas Licuado del Petróleo) a los usuarios de los inmuebles residenciales zona urbana estratos 1, 2 y 3 del Municipio de Santa María – Boyacá.

PARÁGRAFO PRIMERO: Autorícese al Alcalde Municipal de Santa María – Boyacá, para hacer los ajustes y modificaciones presupuestales que sean necesarios para darle cumplimiento a este acuerdo.

ARTÍCULO SEGUNDO. DEFINICIONES: ...

ARTÍCULO TERCERO. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO: Los subsidios para el pago de derechos de conexión e instalaciones internas se otorgarán únicamente a los usuarios de inmuebles residenciales de zona urbana de los estratos 1, 2 y 3 para la financiación parcial de los costos de las instalaciones internas del servicio público domiciliario GAS GLP (Gas Licuado del Petróleo).

ARTÍCULO CUARTO. VALOR TOTAL DEL PROYECTO Y MONTOS DEL SUBSIDIO: El valor total del proyecto se describe a continuación:

PRESUPUESTO GENERAL DEL PROYECTO

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR PARCIAL
1	**REDES DE DISTRIBUCIÓN DE GAS**	**14.410**		**$1.019.900.392**
	CANALIZACIÓN DE TUBERÍA ¾"	10.540	$645.628.486.43	$449.425.819
	CANALIZACIÓN DE TUBERÍA 1"	2.530		$133.199.044
	CANALIZACIÓN DE TUBERÍA 2"	1.340		$63.003.623
	CANALIZACIÓN DE TUBERÍA 3"			
	CANALIZACIÓN DE TUBERÍA 4"			
	ESTACIÓN DE ALMACENAJE 4.000 GALONES GLP	1	$247.263.196.00	$247.263.196
	ALMACENAJE RACKS 400 M3			

	MANIFOLD ENTREGA A DESCOMPRESADORA			
	VÁLVULA DE CORTE (POLI VÁLVULA+ CAJA)	0	$0,00	$0
	PASO ELEVADO	0	$23.773.472,00	$0
	ACTIVOS ESP	1	$127.008710,00	$127.008710,00
2	**CONEXIONES A USUARIOS**			**$714.518.680**
	ACOMETIDA DOMICILIARIA	550	$427.018,65	$234.860.257
	CENTRO DE MEDICIÓN	550	$170.807,23	$93.943.974
	CERTIFICADO DE CONFORMIDAD – RESOLUCIÓN MINMINAS 90902/2013	550	$0,00	$0
	RED INTERNA	550	$701.299,00	$385.714.450
3	**ACTIVOS DE ADMINISTACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO**			
	ACTIVOS DE CALIDAD	$0,0%		$0
4	**VALOR TOTAL DEL PROYECTO**			$1.734.419.073

APORTES Y SUBSIDIOS DE LA EMPRESA, MUNICIPIO Y USUARIOS

ENTIDAD	VALOR DE LA ACTIVIDAD	VALOR TOTAL
DISTICON SAS ESP		**$1.019.900.392**
REDES DE DISTRIBUCIÓN	$645.628.486	
ESTACIÓN 4.000 GLNS GLP	$247.263.196	
ACTIVOS DE CALIDAD	$127.008.710	
MUNICIPIO DE SANTA MARÍA		**$357.500.00**
DERECHOS DE CONEXIÓN	$0	
VALOR DE CADA SUBSIDIO	$650.000	
NÚMERO DE SUBSIDIOS	$550	
VALOR TOTAL SUBSIDIO PARA INSTALACIONES INTERNAS	$357.500.000	
USUARIOS FINANCIADOS POR DISTICON SAS ESP		**$357.018.680**
DERECHOS DE CONEXIÓN (Acometida domiciliaria + Centro de Medición)	$328.804.230	
Instalaciones Internas	$28.214.450	
TOTAL		**$1.734.419.072**

PARÁGRAFO PRIMERO: El valor a pagar por cada usuario de inmuebles residenciales después de los aportes (subsidio) que otorga el municipio es de SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS M/CTE ($649.125), por cada inmueble.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El valor del subsidio otorgado por el municipio para derechos de conexión e instalación interna que se entregara por cada beneficiario de inmueble residencial es de SEISCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/CTE ($650.000°°)

ARTÍCULO QUINTO: FINANCIACIÓN: Los costos que no son objeto del subsidio para la conexión y la red interna los financiará el operador del servicio de GAS GLP (Gas Licuado del Petróleo). según el marco normativo vigente. en especial atendiendo lo dispuesto en el artículo 97 de la ley 142 de 1994".

Descendiendo al fondo del asunto, se tiene que, si bien el artículo 368 de la Constitución Política establece que los municipios podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, a fin de que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, para el caso particular del servicio de gas combustible el subsidio se debe otorgar a los costos de conexión domiciliaria, a las redes internas y a otros gastos asociados a la conexión del servicios, también para otorgar subsidios al consumo de gas combustible. a favor de los usuarios de los estratos 1, y 2, y de la población del sector rural que cumpla con las condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural (Ley 1753 de 2015 art. 211).

En consecuencia, la Sala estima que los artículos 1° y 3° parcialmente estarían desconociendo el artículo 211 de la citada ley, que en su artículo 267 **deroga todas las disposiciones que le sean contrarias (ley 142 de 1994),** ya que en dichas disposiciones se está autorizando al alcalde municipal para que con cargo al presupuesto de ingresos y gastos otorgue subsidios para el pago de derechos de conexión e instalación interna del servicio público domiciliario de GAS GLP a los usuarios de los inmuebles residenciales **zona urbana estrato 3 del municipio de Santa María**, beneficiando a una población que la citada ley no contempla, excluyendo a la **población del sector rural que cumpla con las condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural**.

Luego, parcialmente los artículos 1° y 3° del acuerdo demandado estarían autorizando la concesión de subsidios a una población que la ley que regula los subsidios para el servicio público domiciliario de gas GLP no contempla,

es decir, para el estrato 3, y a la vez dejando de conceder el subsidio a la población rural, personas en su mayoría de menores ingresos.

Por lo tanto se declarará la invalidez parcial de los artículos 1° y 3° del Acuerdo No. 018 de 12 de octubre de 2017, concretamente el otorgamiento del subsidio para el pago de derechos de conexión e instalación interna del servicio público domiciliario de Gas GLP (Gas Licuado del Petróleo) a los usuarios de los inmuebles residenciales zona urbana estrato 3 del municipio de Santa María – Boyacá.

Por otra parte, el departamento de Boyacá afirma que el acuerdo demandado autoriza al alcalde para modificar el presupuesto, lo que considera vulneratorio del artículo 345 de la Constitución Política.

Efectivamente, se tiene 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, ya que **implica la variación o aumento de las partidas aprobadas por el cuerpo colegiado.**

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.

Ahora bien, el parágrafo 1° del artículo 1° del Acuerdo No. 018 del 13 de octubre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Santa María, autorizó al alcalde para realizar ajustes y modificaciones presupuestales que sean necesarios para dar cumplimiento al acuerdo, es decir, para la entrega de los subsidios para el pago de los derechos de conexión e instalación interna del servicio público de gas.

En la etapa probatoria mediante providencia de 19 de enero de 2018 se decretaron varias pruebas de oficio **que no fueron allegadas**. Las pruebas hacían referencia a que el Concejo Municipal de Santa María y la alcaldía allegaran copia del acuerdo mediante el cual se expidió el presupuesto de rentas y de gastos del ente territorial para la vigencia 2017, con la finalidad de saber su monto y si dentro del mismo se encuentra apropiado el gasto para otorgar los mencionados subsidios. También se ofició al tesorero municipal con el fin de que certificara si el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal de 2017 aumentaría el monto de las apropiaciones en virtud de la facultad otorgada al alcalde municipal en el artículo 1° del acuerdo No. 018 de 2017.

En la parte motiva del acuerdo demandado no se menciona si dentro del presupuesto de rentas y de gastos del ente territorial para la vigencia 2017, se encuentra apropiado el gasto para otorgar los mencionados subsidios, solo se menciona que se encuentra incluido en el Plan de Desarrollo 2016- 2019 en el subprograma 3. "*Más servicios que mejoran la calidad de vida*", que contempla dentro de sus objetivos "*Realizar la gestión para el GAS NATURAL*".

Por último, el departamento de Boyacá aduce con fundamento en el artículo 29 literal g de la Ley 1551 de 2012 que el alcalde municipal no necesita de autorización para incorporar dentro del presupuesto municipal, los recursos que haya recibido del tesoro municipal, como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional.

Al respecto, cabe señalar que en el acuerdo se consigna que el proyecto tendrá un valor total de $1.734.419.073 pesos y la empresa Disticon SA ESP con sede en Soata – Boyacá aportará $645.628.486 en redes de distribución, $247.263.196 en estación 4.000 GLNS GLP, $127.008. 710 en activos de

calidad, $650.000 en valor de cada subsidio, $550 número de subsidios, $357.500.000 valor total subsidios para instalaciones internas, $328.804.230 derechos de conexión, y $28.214.450 en instalaciones internas y el municipio la suma de $357.018.680 pesos.

Luego, la empresa que cofinanciará el proyecto es una entidad municipal no pudiendo dar aplicación al literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, tal y como lo señala el departamento, ya que no se trata de entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, casos en los que el alcalde no necesitará autorización para incorporar dentro del presupuesto municipal, los recursos que haya recibido del tesoro municipal.

Por lo tanto, el parágrafo 1° del artículo 1° del acto demandado contradice 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.**

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 parcial de los artículos 1° y 3° del Acuerdo No. 018 de 12 de octubre de 2017, concretamente el otorgamiento del subsidio para el pago de derechos de conexión e instalación interna del servicio público domiciliario de Gas GLP (Gas Licuado del

Petróleo) a los usuarios de los inmuebles residenciales zona urbana estrato 3 del municipio de Santa María – Boyácá, por las razones expuestas.

SEGUNDO. DECLARAR LA INVALIDEZ del parágrafo 1° del artículo 1° del Acuerdo No. 018 de 12 de octubre de 2017, por las razones expuestas.

TERCERO. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo y al Alcalde Municipal de Santa María.
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

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 55 de hoy. 13 ABR 2018
EL SECRETARIO