



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, - 8 MAYO 2018

ACCIONANTE:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ – Acuerdo No. 029 del 29 de noviembre de 2017
REFERENCIA:	150012333000 201800018-00
ACCIÓN:	VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
ASUNTO:	TRASLADOS PRESUPUESTALES

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez del Acuerdo No. 029 del 29 de noviembre de 2017, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE CHIQUINQUIRÁ, "por el cual se concede autorización al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto de ingresos y gastos del Fondo Local de Salud del Municipio de Chiquinquirá para la vigencia 2017".

I. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ

1.1. Petición de invalidez (f. 4)

El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ solicitó que se declare la invalidez del Acuerdo No. 029 del 29 de noviembre de 2017, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE CHIQUINQUIRÁ, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 305-10 de la Constitución Política, con fundamento en los artículos 82 de la Ley 136 de 1994; 119, 120 y 121 del Código de Régimen Político Municipal; y 137, 139 y 151 del CCA (sic).

1.2. Fundamentos de derecho (ff. 2-4)

El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ citó conceptos del Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General de la Nación, así como de doctrina, para concluir que las modificaciones al presupuesto solo pueden ser efectuadas por el Concejo Municipal y no por el Alcalde, como lo había previsto el acto acusado.

2. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de examen de validez del Acuerdo No. 029 del 29 de noviembre de 2017, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE CHIQUINQUIRÁ – BOYACÁ (f. 9) y sancionado por el Alcalde de dicho ente territorial (f. 11), fue admitida mediante auto del 2 de febrero de 2018 (f. 25), en virtud de lo cual la providencia fue notificada a las partes e intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de diez (10) días, para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley No. 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA.

3. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el Alcalde Municipal, el Presidente del Concejo y el Personero del MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ guardaron silencio.

3.1. Concepto del Ministerio Público

No emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir decisión de fondo.

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿Resulta contrario a derecho que el Concejo Municipal de Chiquinquirá, mediante Acuerdo No. 029 del 29 de noviembre de 2017, autorice pro tempore al Alcalde de la localidad para llevar a cabo modificaciones presupuestales en la Sección del Fondo Local de Salud - Subcuenta Régimen Subsidiado?*

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala declarará la invalidez del acto acusado en razón a que respecto de las modificaciones al presupuesto unas modalidades (reducciones, aplazamientos y traslados internos) son de competencia del Alcalde, así que el Concejo no puede autorizarlo pro tempore para ejercerlas, y otras (adiciones y traslados que afectan el nivel de desagregación general aprobado mediante Acuerdo) son atribuciones intransferibles del Concejo Municipal.

2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

2.1. Aplicación de la normatividad presupuestal del orden nacional a las entidades territoriales

A partir de la expedición de la Constitución de 1991 se elevó a rango Superior el criterio de **unidad del sistema presupuestal**, teniendo en cuenta el carácter unitario del Estado entendido sin dejar de lado la autonomía de las entidades territoriales. En ese contexto, los artículos 352 y 353 de la Carta, que prescriben:

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

*ARTÍCULO 353. **Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.** (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

En desarrollo de lo anterior, los artículos 104 y 109 del EOP establecen:

"(...) ARTICULO 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32).

(...)

*ARTICULO 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.** (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Estas disposiciones y, en general, las tensiones entre la unidad presupuestal y la autonomía de las entidades territoriales fueron amplia y minuciosamente estudiadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 1992, que se constituye en el hito jurisprudencial del tema. Para lo que interesa a este análisis, el Alto Tribunal tradujo lo anterior en términos de concurrencia de competencias, como puede verse enseguida:

*"(...) **La materia orgánica de presupuesto se transforma en competencia concurrente de los tres niveles. La adopción de lo tratado en la ley orgánica de presupuesto como pauta para los procesos presupuestales de los entes***

territoriales, es un reconocimiento de la preponderancia de lo nacional unitario sobre lo territorial-autónomo. La interacción se da partiendo de la premisa de una supremacía. Esta preponderancia del elemento nacional contenido en la ley orgánica encuentra su justificación en los principios tratados de jerarquía y de necesidad de salvaguardar la unidad jurídica y económica de la Nación.

La materia presupuestal de las entidades territoriales se manifestará en su aplicación práctica: los respectivos presupuestos anuales que son la expresión de la política de la entidad territorial. Si se lleva a una posición o postura extrema la autonomía, se dirá que ese presupuesto anual deberá expedirse en relación con metas propias del ente territorial, fijadas por sus órganos de administración; que tales metas se harán realidad con fondos que pertenecen o pertenecerán a esa división territorial autónoma sin que importe si provienen de rentas propias o de transferencias del gobierno central. La autonomía así entendida sería en buena medida, libertad de gastar los fondos que se tienen a disposición según las reglas que fije el mismo ente autónomo y para los fines que él mismo escoja. Sin embargo esta es una posición radical que no aporta mucho a la articulación de lo unitario con lo autónomo. (...) (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y como corolario de lo anterior, la Corte Constitucional concluyó:

“(...) Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, **ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales.** Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este orden de ideas, si bien las entidades territoriales deben expedir normas orgánicas de presupuesto, estas no deben entenderse como disposiciones del mismo nivel de la Ley Orgánica que regula la materia¹. Aun cuando la denominación pueda dar lugar a confusión, su correcto sentido hace referencia a las normas que condicionan la actividad presupuestal en las entidades territoriales, en contraposición con los presupuestos anuales que, de hecho, deben sujetarse a aquellas.

Sin embargo, como lo expresó la Corte Constitucional, la autonomía de las entidades territoriales no se manifiesta en la libre regulación orgánica

¹ CConst, C-540/2001, J. Córdoba: “(...) las normas orgánicas de presupuesto que aprueban las asambleas y concejos en desarrollo de las facultades consagradas en los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución Política están limitadas por la naturaleza administrativa de las ordenanzas departamentales y acuerdos municipales y distritales (C.P., arts. 1º, 299 y 312). En consecuencia, tales normas orgánicas están subordinadas a la Constitución y a la Ley Orgánica del Presupuesto. Estas ordenanzas y acuerdos, así se denominen ‘normas orgánicas de presupuesto’, no tienen el mismo nivel, carácter ni naturaleza de una ley orgánica de presupuesto como lo sugiere el demandante. (...)”

presupuestal, sino en la elaboración de los presupuestos anuales y su ejecución, esto es, la autogestión de sus intereses. En este sentido, como lo preceptúa el artículo 109 del EOP, el deber jurídico de estas entidades se refiere a *adaptar* las normas orgánicas a su organización, lo que implica que no se extiende a modificar sustancialmente los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica ni a expandir o reducir las competencias determinadas en la Constitución o la ley. De ahí que la misma norma prevea que ante la ausencia de las normas orgánicas locales se aplique directamente o por analogía el EOP, como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-508 de 1996:

*"(...) Como lo ha expresado la Corporación, la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, **al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella. (...)**" (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Nótese entonces que la unidad presupuestal no se refiere solo a lo sustancial, esto es, a los principios que rigen la materia, sino también a lo procedimental, ya que precisamente la naturaleza de la Ley Orgánica tiene mayormente esa connotación:

*"(...) **La interacción entre lo unitario y lo autónomo en materia presupuestal se dará mediante la aplicación del contenido de la ley orgánica (principios y procedimientos) a los niveles territoriales**, lo que encierra una aplicación de los principios de jerarquía y de salvaguarda de la unidad (en este caso presupuestal). La remisión a los principios legales se hará a todo nivel: regional, departamental, provincial distrital y municipal; dondequiera exista una competencia formal para expedir presupuestos y normas relacionadas con los mismos. **Las normas orgánicas se utilizarán en situaciones diferentes pero similares, trátase de una aplicación literal de lo orgánico presupuestal o de una analógica. (...)**"²(Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Por lo tanto, si una entidad territorial no ha expedido sus propias normas orgánicas de presupuesto para adaptar las disposiciones del EOP a su organización, resulta procedente aplicar directamente o por analogía, según el caso, el EOP y, en criterio de la Sala, *mutatis mutandi* también sus disposiciones reglamentarias, cuando sea necesario y pertinente.

Sobre esto último, naturalmente los decretos reglamentarios del EOP se circunscriben a regular los procedimientos específicos en el ámbito presupuestal del orden nacional, por lo que una lectura literal de dichas

² CConst, C-478/1992, E. Cifuentes.

disposiciones conllevaría a negar de tajo la posibilidad de aplicarlas en el nivel territorial. Empero, no puede pasar inadvertido que el proceso presupuestal es principalmente adjetivo y que, en este contexto, la autonomía de las entidades territoriales se ve reducida en virtud del principio de unidad del sistema presupuestal. Por ello, si se sentara que los procedimientos específicos no contemplados en el EOP que están desarrollados en decretos reglamentarios no son aplicables a las entidades territoriales, en el evento en que estas no hubieran expedido normas orgánicas propias tendría que llegarse a una de las siguientes conclusiones, (i) o las referidas entidades no podrían adelantar los procedimientos específicos no desarrollados en el EOP, lo que conllevaría a la paralización de los procesos presupuestales en esos ámbitos particulares, (ii) o los Departamentos y los Municipios podrían actuar sin acatar la normatividad del orden nacional y sin contar con una propia, esto es, con procedimientos intuitivos y sin regulaciones ni controles.

Por esto, en criterio de esta Sala de Decisión la posición que mejor representa el principio de unidad presupuestal en estos escenarios consiste en la aplicación en las entidades territoriales, no directa sino por **analogía**, de los procedimientos desarrollados en la reglamentación del EOP, el cual se constituye en la columna vertebral del sistema presupuestal, cuyo núcleo se cimienta en la Constitución. Claramente, la analogía parte del hecho de que el ámbito expreso de aplicación de las normas en comento no cobija a las entidades territoriales, pero ante la ausencia de trámite adjetivo, el principio de legalidad, acentuado en materia presupuestal, lleva a la necesidad de adaptar también ese desarrollo reglamentario al contexto territorial.

2.2. De las modificaciones al presupuesto

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 respectivo³.

Como instrumento de gobierno y control, se fundamenta, entre otros, en los principios de separación de poderes y legalidad⁴, los cuales se expresan en los artículos 338 y 345 de la Constitución, que en lo pertinente preceptúan:

³ CConst, C-015/2016, J. Pretelt y CConst, C-652/2015, L. Guerrero.

⁴ CConst, C-652/2015, L. Guerrero.

“(…) 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. (…) (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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”⁵, 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”⁶.

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 excepción⁷. No 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:

⁵ CConst, C-947/2002, R. Escobar.

⁶ CConst, C-148/2003, J. Córdoba.

⁷ CConst, C-652/2015, L. Guerrero. En el mismo sentido, ver: CConst, C-357/1994, J. Arango; y CConst, C-192/1997, A. Martínez.

“(…) 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.** (…)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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.** (…)” (Negrilla fuera del texto original)

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. (…)” (Negrilla fuera del texto original)

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 programación⁸. 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.

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano* (2ª Ed.). Bogotá: 2011, p. 120.

De acuerdo con el Consejo de Estado, estas modificaciones pueden ser de tres tipos, a saber: reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, adiciones al presupuesto o créditos adicionales y movimientos presupuestales. Al referirse a esas figuras, el órgano de cierre de esta jurisdicción 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**'. (…)"⁹ (Negrilla fuera del texto original)

A continuación, se analizará cada una de estas figuras por separado.

2.2.1. Reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales

Los artículos 76 y 77 del EOP establecen:

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

ARTÍCULO 77. Cuando, el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por

⁹ CE Consulta, 5 Jun. 2008, e11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), W. Zambrano.

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

Las reducciones o aplazamientos presupuestales, según lo transcrito, a primera vista llevan a modificaciones presupuestales en razón a que se varían los montos de las partidas aprobadas, en el caso del nivel nacional, por el Congreso; sin embargo, la Corte Constitucional llegó a una conclusión diferente. Para el Alto Tribunal, estas figuras no modifican en estricto sentido el presupuesto, sino que aparecen en la etapa de ejecución del mismo bajo el entendido que lo aprobado por el órgano de representación popular es una autorización máxima de gasto:

“(...) es necesario distinguir dos fenómenos diversos en el proceso presupuestal. Así, una cosa es la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar -esto es, no autorizar- un gasto propuesto por el Gobierno, elemento que concreta el principio de legalidad del gasto, por lo cual es natural que la Carta establezca que los representantes del pueblo pueden reducir o eliminar las partidas propuestas por el Gobierno. Sin embargo, otra cosa muy diferente es que el Gobierno pueda reducir o aplazar una partida que ya ha sido autorizada por la ley de presupuesto. En efecto, como se vio, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas, lo cual significa que en principio **es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el período fiscal respectivo. Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo.** (...)”¹⁰ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Al no constituir en estricto sentido una modificación al presupuesto, la Corte Constitucional concluyó que no era inconstitucional que la facultad fuera ejercida directamente por el Ejecutivo, sin intervención del Congreso.

Adaptando las disposiciones del orden nacional al municipal, puede afirmarse que las reducciones y aplazamientos pueden ser efectuadas directamente por el Alcalde sin necesidad de autorización del Concejo Municipal, previo concepto del Consejo de Gobierno, que reúne a todos

¹⁰ CConst, C-192/1997, A. Martínez. Reiterada en: CConst, C-442/2001, M. Monroy.

los Secretarios y al burgomaestre. Esta posición ha sido aplicada y recomendada por la AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, como se lee enseguida:

"(...) 4.5.2.4.3 Reducciones y aplazamientos Presupuestales

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

(...)

*Las reducciones o aplazamientos total o parcial de las apropiaciones presupuestales pueden ser realizados en cualquier mes del año fiscal **mediante decreto, previo concepto del Consejo de Gobierno**. De manera particular se puede presentar cuando no fueren aprobados los nuevos recursos por la CEP [Corporación de Elección Popular] o que fueren insuficientes para atender los gastos, cuando el presupuesto se aprueba desequilibrado en concordancia con el artículo 347 de la Constitución Política. (...)"¹¹ (Negrilla fuera del texto original)*

Conclusión: La competencia para efectuar reducciones o aplazamientos en los municipios es del Alcalde, previo concepto del Consejo de Gobierno, sin necesidad de la tramitación de un Acuerdo que lo autorice.

2.2.2. Adiciones al presupuesto o créditos adicionales

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, 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"¹². 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 principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto"¹³, 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.

¹¹ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República. *Guía de presupuesto público territorial*. Bogotá: 2012, pp. 109-110.

¹² CE Consulta, 5 Jun. 2008, e11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), W. Zambrano.

¹³ CE 1, 16 Oct. 2014, r 2013-00222-01, M. Rojas

Por otra parte, aun 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. (...)”¹⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y más recientemente se expuso:

“(...) conceder facultades pro-tempore de esta naturaleza [adición] en materia presupuestal, resulta inconstitucional y rompe el principio de legalidad pues, en el orden municipal, es de reserva legal del Concejo Municipal, como cuerpo colegiado local determinar cómo se invierten los dineros del erario público (sic), es decir, como lo prevé el artículo 345 de la C.P., establecer el presupuesto. (...)”¹⁵ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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

2.2.3. Movimientos presupuestales

Los movimientos presupuestales son operaciones a través de las cuales se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto. Aunque el Consejo de Estado en la providencia citada en párrafos precedentes no hace la distinción, existen dos modalidades de movimientos: los traslados presupuestales que conllevan adiciones presupuestales y los traslados presupuestales internos. El DEPARTAMENTO NACIONAL DE

¹⁴ TAB, 13 Ago. 2014, r2014-0266-00, F. Afanador.

¹⁵ TAB, 22 Jul. 2016, e150012333000201600307-00, O. Granados.

PLANEACIÓN, en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016, aclara 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. (...)”¹⁶ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este orden de ideas, los traslados que afectan los totales por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, son verdaderas modificaciones al presupuesto y, por ende, deben ser aprobados por el legislativo¹⁷. En cambio, cuando el traslado es interno, es decir, no altera lo anterior, puede ser llevado a cabo directamente por el Ejecutivo¹⁸.

El artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público reglamentó los traslados internos para las entidades del orden nacional, así:

“(…) 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 de la República, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.** En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones

¹⁶ 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.

¹⁷ Ver, por ejemplo: CConst, C-685/1996, A. Martínez; CConst, C-483/2002, A. Beltrán.

¹⁸ En concordancia, ver por ejemplo: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2ª Ed.)*. Bogotá: 2011, pp. 120-121.

se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. (...)"
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

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. (...)"¹⁹* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, 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. Lo anterior también se observa con la definición de traslado ordinario que ofrece el DNP:

"(...) 6.1.1.1. Traslado Ordinario

***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. (...)"* (Negrilla fuera del texto original)

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

¹⁹ CE Consulta, 5 Jun. 2008, e11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), W. Zambrano.

"(...) 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. (...)”²⁰ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

El fundamento esencial de esta distinción radica en la máxima que indica que en el derecho, las cosas se deshacen como se hacen, de forma que los movimientos presupuestales que alteran lo aprobado por el Concejo deben ser realizados por esa misma autoridad; en cambio, si el traslado se da en un nivel inferior al determinado por la corporación de elección popular, recae en la órbita del Alcalde dada su calidad de ordenador del gasto y, en consecuencia, de ejecutor del mismo en virtud de la competencia constitucional contemplada en el numeral 9º del artículo 315 de la Carta.

Finalmente, resulta necesario resaltar, para efectos de evitar descontextualizaciones, que esta conclusión es aplicable no solo en los casos de urgencia manifiesta sino también dentro del procedimiento presupuestal ordinario. Al respecto, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispone:

"(...) PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

²⁰ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República. *Guía de presupuesto público territorial*. Bogotá: 2012, pp. 108-109.

Al analizar la constitucionalidad de esta norma, la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998 expuso:

*“(...) Cuando se de (sic) aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a **traslados internos** en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.*

*Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.*

***Es más ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto (...)**” (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Precisamente, el artículo 34 del Decreto No. 568 de 1996²¹ era el que para el momento en el que fue expedida la sentencia autorizaba de manera general los traslados presupuestales internos como idéntica y textualmente lo hace actualmente el artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (modificado por el artículo 8 del Decreto No. 412 de 2018). Por eso, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 no creó una atribución excepcional a favor de las entidades territoriales, sino que, según la interpretación ofrecida por la Corte Constitucional²², lo único que hizo fue replicar la viabilidad de los traslados presupuestales internos en los eventos de urgencia manifiesta.

²¹ “(...) ARTÍCULO 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. (...)”

²² La Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998, al determinar la constitucionalidad del párrafo 1º del artículo 41 y el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, explicó que el primero era inexecutable en tanto que autorizaba al Gobierno para efectuar traslados presupuestales **que conllevaban adiciones presupuestales** (modificaban el nivel de desagregación aprobado por el órgano competente); en cambio, declaró executable el segundo bajo el entendido de que se trataba de la

Conclusión: Existen dos tipos de traslados presupuestales, los que afectan el nivel de desagregación general del presupuesto aprobado por el Concejo y los que no lo hacen. Mientras que los primeros deben ser aprobados por el Concejo mediante Acuerdo, los segundos -denominados traslados presupuestales internos- pueden ser efectuados directamente por el Alcalde a través de acto administrativo. Esto último es aplicable tratándose o no de eventos de urgencia manifiesta.

3. CASO CONCRETO

3.1. Disposiciones acusadas

El acto acusado acuerda lo siguiente:

"(...) ARTICULO (sic) PRIMERO: Otórguese (sic) facultades al Alcalde Municipal para realizar las modificaciones que sean necesarias; acreditar, contracreditar, adicionar, trasladar y crear apropiaciones al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del Municipio de Chiquinquirá y sus establecimientos públicos de la vigencia 2017, en la Sección del Fondo local de Salud, subcuenta Régimen Subsidiado.

PARAGRAFO (sic): La autorización de que trata el presente artículo se concede hasta el 31 de diciembre de 2017.

ARTICULO (sic) SEGUNDO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación, sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. (...)"

3.2. Análisis de la Sala

En el *sub lite*, la autorización *pro tempore* concedida por el Concejo del MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ al Alcalde de la localidad está referida en general a modificar el presupuesto, para lo cual se enuncian actividades presupuestales relacionadas con esta actuación. En razón a que la entidad territorial guardó silencio y no refirió la existencia de normatividad orgánica local en materia presupuestal y, en todo caso, de haberse expedido, esta debe atender los principios y procedimientos contemplados en el EOP y su reglamentación, el análisis del caso se hará con base en la normatividad nacional.

Ahora bien, como se explicó extensamente en precedencia, las modificaciones al presupuesto pueden producirse por reducciones o aplazamientos, adiciones o créditos adicionales y movimientos

aplicación de una facultad ordinaria en los escenarios específicos de urgencia manifiesta.

presupuestales. Respecto de las reducciones y aplazamientos, la competencia para efectuarlos está radicada en cabeza del Alcalde previo concepto del Consejo de Gobierno, así que el Concejo no está facultado para autorizar *pro tempore* al burgomaestre para ejercer una atribución que le es propia.

Frente a las adiciones presupuestales, conforme lo ha reiterado esta Corporación, su realización es una facultad exclusiva y excluyente del Concejo Municipal, que no puede ser ejercida por el Alcalde directamente ni aun mediando autorización de aquel, so pena de transgredir el principio democrático.

En lo atinente los movimientos presupuestales, los que afectan el nivel general de desagregación aprobado por el Concejo Municipal deben ser llevados a cabo por esta corporación por conllevar adiciones presupuestales, siguiendo la lógica antes expuesta. Por el contrario, los que no alteran el referido nivel son de competencia del Alcalde en su calidad de ordenador del gasto, así que el Concejo no puede autorizarlo para hacerlos dentro de un tiempo determinado al tratarse de una facultad que el mandatario puede emplear de ordinario.

Así las cosas, la autorización concedida en cualquier caso contraría normas superiores, en razón a que hace referencia a atribuciones intransferibles del Concejo o unas que el mismo no posee por ser propias del Alcalde.

Por todo lo anterior, la Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 029 del 29 de noviembre de 2017, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE CHIQUINQUIRÁ, "*por el cual se concede autorización al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto de ingresos y gastos del Fondo Local de Salud del Municipio de Chiquinquirá para la vigencia 2017*"

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la invalidez del Acuerdo No. 029 del 29 de noviembre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, por las razones indicadas en esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Chiquinquirá (Boyacá).

TERCERO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACION POR ESTADO
El act. entró en vigencia por notificación y postal
no 73 de boy. 10 MAY 2018
El S. de C. [Signature]