

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 11 DIC 2018

REFERENCIAS

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE NUEVO COLON  
RADICACIÓN: 150012333000201800196-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificadas los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**I.1. LA DEMANDA.** (Fis. 2-5)

**1.1. Pretensiones.** La apoderada del Departamento del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo Número 001 del 21 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colon, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL VALOR Y SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN PARA LA VIGENCIA 2018".

Así mismo, solicitó que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y respecto de la actuación posterior que debe surtir el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de la violación.

**1.2. Hechos.** Dentro del escrito del demandante se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

- Que el Concejo Municipal de Nuevo Colon, expidió el Acuerdo N° 001 del 21 de enero de 2018, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL VALOR Y SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN PARA LA VIGENCIA 2018".
- Que el Acuerdo N° 001 del 21 de enero de 2018 fue radicado el 1 de marzo de 2018 en la Dirección Jurídica del Departamento.
- Que una vez efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se determinó que el Acuerdo objeto de la demanda es contrario a la Constitución y a la Ley.

**1.3. Normas violadas y concepto de violación.** Señaló como vulnerados los artículos 116 del Decreto 1333 de 1986 y 345 de la Constitución Política.

Indicó, que el Acuerdo 001 del 21 de enero de 2018 al disponer el reconocimiento del valor por concepto de transporte a partir del 1º de enero de 2018, conforme a lo señalado en el parágrafo del artículo 2º, vulnera las normas referidas, toda vez que los Acuerdos producen efectos a partir de la fecha de publicación a menos que se disponga una fecha posterior para el efecto.

En igual sentido, expresó que el artículo 1 es ilegal, en virtud a que los Acuerdos rigen a partir de la fecha de su sanción y publicación, por lo que el Acuerdo 001 del 21 de enero de 2018 al ser sancionado el 21 de febrero y publicado el 28 del citado mes, comenzaría a regir a partir del 1º de marzo de 2018 y no el 1º de enero del año en curso.

Argumentó que el artículo 3º del Acuerdo demandado, facultó al Ejecutivo Municipal para realizar ajustes al presupuesto de la vigencia a través de la Directora Financiera, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1368 de 2009, desconociendo que esta facultad es exclusiva del Concejo Municipal.

## **I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.**

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 5 de abril de 2018 (fol. 5 anverso), siendo admitida por auto del 23 de mayo del

mismo año (fol. 33), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el Decreto Ley 1333 de 1986. Luego de cumplirse el término de fijación en lista (fol. 37), mediante providencia del 22 de junio 2018 (fol.50) se tuvo por contestada la demanda por parte del Municipio de Nuevo Colón y se decretó tener como pruebas documentales las presentadas con la demanda.

### **I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

#### **Parte demandada.** (Fol. 38-39)

El Municipio de Nuevo Colón intervino en el presente proceso a través de su apoderado judicial, proponiendo la excepción de **caducidad de la acción**.

Indicó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, el Gobernador tiene 20 días contados a partir de que recibe el Acuerdo Municipal, para enviarlo al Tribunal Administrativo a efecto de analizar su validez.

Argumentó que la demanda se presentó después de haber transcurrido más de 20 días hábiles, toda vez que la Gobernación recibió el Acuerdo Municipal del día 1 de marzo de "2017" y la demanda fue radicada el 5 de abril de 2018, esto es, después de haber transcurrido 22 días hábiles desde la fecha en que recibió el Acuerdo y hasta el día en que radicó la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.*) el acto administrativo acusado, *ii.*) lo que se debate y el problema jurídico, *iii.*) la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.*) el estudio en concreto del problema jurídico.

### **II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.**

El actor demandó la validez del Acuerdo No. 001 del 21 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Para la vigencia comprendida entre el primero de Enero y el 31 de Diciembre de 2018 el incremento será de MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.676,00) para reconocimiento de transporte por asistencia comprobada a Sesiones Plenaria y de Comisión para los concejales que tienen derecho, previa certificación de los presidentes de la Plenaria y de Comisiones Respectivamente.

**PARAGRAFO:** El valor total a cancelar por reconocimiento de transporte a los concejales que tienen derecho será de (\$42.656) por reunión para la vigencia 2018.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Para la vigencia 2018, establecé (sic) mediante Acto Administrativo emanado del Concejo Municipal el reglamento para el reconocimiento del valor del transporte durante las Sesiones Plenarias y de Comisión a los Concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse a la cabecera Municipal tal como establece el Art.2 de la Ley 1368 de 2009.

**PARAGRAFO:** La Mesa Directiva expedirá las respectivas Resoluciones por asistencia comprobada de los Concejos que deliberen en las respectivas Comisiones y Plenaria de la Corporación a fin de garantizar el pago de transporte de los concejales que tiene derecho.

**ARTÍCULO TERCERO:** Facúltese al Ejecutivo Municipal para que se realice los ajustes al presupuesto de la presente vigencia a través de la Directora Financiera, con el fin de dar cumplimiento a la Ley 1368 de 2009 en su Artículo 2.

(...)

## **II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.**

El actor pretende la declaración de invalidez del Acuerdo Número 001 del 21 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colon, por considerar que éste rige a partir del 1º de marzo de 2018 y no del 1º de enero de 2018, y porque se facultó al ejecutivo para que realice los ajustes al presupuesto y cumplir lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1368 de 2009, desconociendo que ésta facultad es exclusiva del Concejo Municipal.

El Municipio de Nuevo Colón intervino en el presente proceso indicando que se configura la caducidad de la acción, puesto que, la demanda se presentó, después de haber transcurrido más de 20 días hábiles, término con el cual cuenta el gobernador para interponer la demanda según lo contemplado en el artículo 119 del decreto 1333 de 1986.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si, el Concejo Municipal de Nuevo Colón expidió irregularmente el Acuerdo Número 001 del 21 de enero de 2018, “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL VALOR Y SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN PARA LA VIGENCIA 2018”, en tanto tales

disposiciones, desconocieron lo dispuesto en los artículos 116 del Decreto 1333 de 1986 y 345 de la Constitución Política de Colombia, y si en el presente caso ha operado la caducidad del medio de control.

### **II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.**

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

- \* Se observa que la oficina jurídica de la Gobernación de Boyacá, comunicó vía e-mail tanto al Alcalde como al Personero y Presidente del Concejo Municipal de Nuevo Colón acerca de la iniciación de la demanda, contra el referido Acuerdo No. 001 de 2018 (fl.6-7).
- \* Mediante Acuerdo Número 001 del 21 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colon, "SE ESTABLECE EL VALOR Y SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN PARA LA VIGENCIA 2018". (fls. 8-9)
- \* El citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde de esa municipalidad el 21 de febrero de 2018 (fl.10).
- \* Se acredita en el expediente que el proyecto de Acuerdo surtió dos (2) debates así: el primero el día 12 de febrero de 2018, y el segundo el día 16 de febrero siguiente (Fl. 10b).
- \* El citado Acuerdo fue publicado por el término de Ley, según certificación expedida por el Personero Municipal (fl.11).

### **II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.**

Las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que Acuerdo Municipal Número 001 del 21 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón, no infringe las previsiones señaladas por la parte actora.

#### **4.1 De la excepción de Caducidad**

El apoderado del Municipio de Nuevo Colón sustenta dicha excepción señalando que la demanda se presentó después de haber transcurrido más de 20 días hábiles, término con el cual cuenta el gobernador para

interponer la demanda según lo contemplado en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986.

En relación con el medio de control de validez de Acuerdo, el mencionado artículo 119 del Decreto 1333 de 1986<sup>1</sup> dispone lo siguiente:

*"Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez."*

La Corte Constitucional, al estudiar una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la citada norma, señaló lo siguiente:

*"Es obvio, que **veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si a su entender es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso para que éste decida sobre su validez**; no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos, a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el artículo 6 de la Constitución, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En esa perspectiva el plazo que establece la norma impugnada, no hace más que delimitar en el tiempo el ejercicio de una facultad, garantizando con tal medida su oportunidad y eficacia."*<sup>2</sup> (Resaltado de la Sala)

Ahora bien, en el *Sub lite* se advierte que el Acuerdo N° 001 del 21 de enero de 2018 fue radicado el 1° de marzo de 2018<sup>3</sup> en la Dirección Jurídica del Departamento.

Así las cosas, si el Gobernador encontraba que el Acuerdo es contrario a la Constitución, la Ley o la Ordenanza, dentro de los 20 días siguientes a la fecha en que lo recibió, debía enviarlo al Tribunal Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.

En ese orden de ideas, el Gobernador tenía hasta el 5 de abril de la presente anualidad para remitir al Tribunal Administrativo el Acuerdo N° 001 del 21 de enero de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón.

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<sup>2</sup> C-869/99.

<sup>3</sup> Así se expone en los hechos de la demanda (fl.2) y obra en el sello de recibido obrante a folio 8.

Es importante destacar en cuanto al cómputo de términos, que el artículo 118 del Código General del Proceso establece en su inciso final, lo siguiente:

***"En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado."***

En el presente asunto no se pueden tener en cuenta los días hábiles transcurridos entre el 26 y el 28 de marzo de 2018 (semana santa), por ser días de vacancia judicial.

Así las cosas, se encuentra que la demanda en el presente asunto fue presentada ante la Oficina Judicial el día 5 de abril de 2018 (fol. 5 anverso), esto es, dentro del término de los 20 días previsto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, lo que conlleva a declarar no probada la excepción propuesta.

#### **4.2 Marco jurídico de los cargos formulados.**

En lo relacionado con el reconocimiento del valor del transporte a los Concejales, se encuentra que el artículo 2º de la Ley 1368 de 2009<sup>4</sup> modificó el artículo 67 de la Ley 136 de 1994<sup>5</sup>, expresando lo siguiente:

**ARTÍCULO 2o.** *El artículo 67 de la Ley 136 de 1994, quedará así:*

**Artículo 67.** *Reconocimiento de transporte. Reconócese el valor de transporte, durante las sesiones plenarias y de comisión, a los concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse desde y hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales. Estos gastos de transporte serán asumidos, en el caso de los municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, y no se tendrán en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración, para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.*

*Para estos efectos, los Concejos Municipales a iniciativa de los alcaldes deberán expedir el reglamento en donde se fije el reconocimiento de transporte, atendiendo criterios razonables, con anterioridad al periodo de sesiones siguientes a la promulgación de la presente ley. Los pagos efectuados a los concejales por gastos de transporte a que se refiere el presente artículo, no estarán sujetos a retención en la fuente.*

<sup>4</sup> Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

De lo expuesto, se tiene que la Ley 136 de 1994 reconoce el valor del transporte a los Concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse desde y hasta la cabecera municipal, para asistir a las sesiones plenarias y de comisión de la Corporación territorial. En ese sentido, a iniciativa del Alcalde, es competencia del Concejo Municipal expedir el reglamento en donde se fije el reconocimiento por concepto de transporte que se realizará a los miembros de la citada Corporación.

#### **4.3. Análisis del caso concreto.**

La apoderada de la Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo número 001 del 21 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL VALOR Y SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN PARA LA VIGENCIA 2018".

Para el efecto, argumentó que el pago por concepto de transporte para los Concejales que residan en zonas rurales y asistan a las sesiones del Corporación territorial, no puede hacerse a partir del 1º de enero del presente año, como se estipula en el artículo 1º del Acuerdo demandado.

En ese sentido, expresó que el mencionado artículo es ilegal, en virtud a que los Acuerdos rigen a partir de la fecha de su sanción y publicación, por lo que el Acuerdo 001 del 21 de enero de 2018 al ser sancionado el 21 de febrero y publicado el 28 del citado mes, comenzaría a regir a partir del 1º de marzo de 2018 y no el 1º de enero del año en curso.

También indicó, que el artículo 3º del Acuerdo demandado es ilegal al facultar al Ejecutivo Municipal para realizar ajustes al presupuesto de la vigencia a través de la Directora Financiera con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 2º de la Ley 1368 de 2009, desconociendo que esta facultad es exclusiva del Concejo Municipal.

Ahora bien, la Sala destaca de conformidad con las consideraciones realizadas en ésta providencia, que el artículo 67 de la Ley 136 de 1994 reconoce el valor del transporte a los Concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse a la cabecera municipal para asistir a las sesiones de la Corporación territorial.

Resulta claro entonces, que la voluntad del Legislador estuvo dirigida a que los gastos por concepto de transporte en que incurran los Concejales para asistir a las sesiones de la Corporación, fuera objeto de pago. En ese sentido, se encuentra que en el texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 19 de noviembre de 2008 del entonces proyecto de Ley No. 111 de 2008, por medio del cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994, se indicó lo siguiente:

*"De otra parte, en el artículo 3º, relacionado con el reconocimiento que se les está dando precisamente, perdón, a los Concejales que viven en las zonas rurales para que puedan desplazarse, ese subsidio de transporte, ese reconocimiento en un porcentaje a lo que devengan los Concejales, también se hiciera extenso no solamente para los que viven en las áreas rurales, sino también para los que viven en las cabeceras municipales, por cuanto hay municipios o la mayoría de los municipios, la parte donde se encuentra la Sede del Concejo, pues los barrios son distantes y ellos también tienen que pagar transporte y no hay que desconocerlos también a ellos. (...)"<sup>6</sup>*

Lo anterior, ratifica el querer del Legislador en relación con el pago del valor del transporte a los Concejales. En ese sentido, el artículo 67 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2º de la Ley 1368 de 2009, señaló que a iniciativa del Alcalde, la competencia radica en el Concejo Municipal para expedir el reglamento en donde se fije el reconocimiento por concepto de transporte a los miembros de la Corporación territorial.

La misma norma también prevé, en el caso de los municipios de sexta categoría, como lo es Nuevo Colon<sup>7</sup>, que los gastos de transporte serán asumidos con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio.

En ese orden de ideas, se advierte una competencia concurrente entre el ejecutivo y el Concejo Municipal en aras de establecer lo correspondiente al reconocimiento del valor de transporte a los Concejales. Así, corresponde al Ejecutivo tomar la iniciativa para que los Concejos Municipales expidan el reglamento donde se fije el reconocimiento de transporte, atendiendo a criterios razonables.

De lo expuesto resulta claro entonces, que el legislador reconoce el valor del transporte a los Concejales que asistan a las sesiones, el cual, a iniciativa del Alcalde, es reglamentado por el Concejo Municipal.

<sup>6</sup> Gaceta del Congreso No. 112 del 12 de marzo de 2009.

<sup>7</sup> Categorización por municipios 2018, realizada por la Contaduría General de la Nación.

En el presente caso, el Concejo Municipal de Nuevo Colón expidió el Acuerdo 001 del 21 de enero de 2018, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL VALOR Y SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN PARA LA VIGENCIA 2018", el cual fue debidamente sancionado por el Alcalde Municipal<sup>8</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la retroactividad en asuntos relacionados con la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 4ª de 1992<sup>9</sup>, indicó lo siguiente:

*"Aunque lo lógico es que el efecto retroactivo del aumento se produzca tal como lo prevé la norma en cuanto a los decretos que se expiden en el mes de enero, para que el incremento salarial abarque el año completo -y así debe seguir ocurriendo, con el objeto de que el ingreso real de los trabajadores no se deteriore-, cuando se trata de aumentos posteriores adicionales, que pueden ser decretados en cualquier tiempo dentro del año -como resulta de esta Sentencia-, debe ser el Ejecutivo, sin la restricción plasmada en la norma legal, el que indique la fecha a partir de la cual operará, con carácter retroactivo, el respectivo aumento. Es esa una decisión administrativa que la ley marco no puede forzar, según el principio constitucional de distribución de competencias entre el Congreso y el Gobierno. **Bien puede el Ejecutivo, en cuanto a esos aumentos posteriores dentro del año, si cree oportuno decretarlos, señalar que rigen desde el 1 de enero o desde otra fecha**, y la norma del Congreso, que debe ser amplia y general, no tiene competencia para hacer inflexible la regla que en esos casos habrá de aplicarse."<sup>10</sup>*

En ese contexto, si bien los efectos de los actos administrativos se predicen hacia el futuro como lo señala la parte demandante, en asuntos relacionados con la fijación de salarios y otros emolumentos de los servidores públicos, éstos pueden tener una vigencia retroactiva tal y como lo ha expuesto la Corte Constitucional.

De esta manera, se busca que los incrementos salariales y prestacionales abarquen el año fiscal completo y se mantenga el poder adquisitivo de los servidores, evitando que su ingreso real se deteriore.

<sup>8</sup> Folio 10.

<sup>9</sup> Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

<sup>10</sup> Sentencia C- 710 de 1999. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

El Tribunal Administrativo de Boyacá ya se ha pronunciado sobre el tema, señalando que no hay ilegalidad en el hecho de que los efectos del Acuerdo sean retroactivos:

*"En consecuencia, al tener el Acuerdo 010 de 2017 como objeto el establecimiento del **valor a pagar por concepto de subsidio de transporte a los concejales** que residen en zona rural del municipio de Macanal, se infiere que fue proferido en desarrollo de la competencia que el poder ejecutivo municipal tiene para en común acuerdo con el Concejo Municipal determinar la remuneración de sus empleados públicos territoriales; y por tanto, **no hay ilegalidad en el hecho de que sus efectos hayan sido retroactivos**, por lo que debe desestimarse el cargo de invalidez, razón para definir la validez del Acuerdo No. 010 del 22 de marzo de 2017."*<sup>11</sup> (Resaltado de la Sala)

Ahora bien, en el Acuerdo N° 001 del 21 de enero de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón, se estableció el incremento al reconocimiento de transporte de los Concejales que residen en la zona rural del Municipio de Nuevo Colón, por la asistencia comprobada a las sesiones, para la vigencia comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2018, lo cual se ajusta a las normas que regulan la materia, razón suficiente para desestimar el cargo de invalidez propuesto.

Por otra parte, en relación con el cargo formulado frente al artículo 3º del Acuerdo demandado, la parte actora tan solo mencionó que en la citada normatividad se facultó al Ejecutivo Municipal para realizar ajustes al presupuesto de la vigencia a través de la Directora Financiera, desconociendo que esta facultad es exclusiva del Concejo Municipal.

En ese sentido, de la lectura de la demanda presentada por la Gobernación, la Sala encuentra que el cargo formulado y objeto de pronunciamiento no se encuentra sustentado de manera suficiente.

En efecto, le correspondía a la parte actora ejercer una carga argumentativa que demostrara con suficientes razones, por qué el artículo 3º del Acuerdo demandado en atención al cargo propuesto en la demanda, vulnera el artículo 345 de la Constitución Política y por lo tanto, debe ser declarado inválido por la jurisdicción contencioso administrativa.

No obstante y en gracia de discusión, la Sala dirá lo siguiente: el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto y en los

---

<sup>11</sup> Sala de Decisión No. 5. MP. Dr. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO. Sentencia del 14 de junio de 2017. Expediente No. 15001-2333-000-2017-00297-00.

artículo 79, 80 y 81, autoriza la apertura de créditos adicionales por parte del Congreso, en el presente caso el Concejo Municipal, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes, siempre que se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes, establecer nuevos servicios autorizados por la ley, entre otros.

Precisamente frente a las modificaciones al presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en créditos adicionales, traslados presupuestales y reducción de las apropiaciones presupuestales, el H. Concejo 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<sup>12</sup>, 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 autorizado; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Concejo 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.<sup>13</sup>*

*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.<sup>14</sup> 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.*

---

<sup>12</sup> 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."

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15); C-442-01 (mayo 4).

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-685-96 (diciembre 5); C-772-98 (diciembre 10).

El Tribunal Administrativo de Boyacá ya se ha pronunciado sobre el tema, señalando que no hay ilegalidad en el hecho de que los efectos del Acuerdo sean retroactivos:

*"En consecuencia, al tener el Acuerdo 010 de 2017 como objeto el establecimiento del **valor a pagar por concepto de subsidio de transporte a los concejales** que residen en zona rural del municipio de Macanal, se infiere que fue proferido en desarrollo de la competencia que el poder ejecutivo municipal tiene para en común acuerdo con el Concejo Municipal determinar la remuneración de sus empleados públicos territoriales; y por tanto, **no hay ilegalidad en el hecho de que sus efectos hayan sido retroactivos**, por lo que debe desestimarse el cargo de invalidez, razón para definir la validez del Acuerdo No. 010 del 22 de marzo de 2017."*<sup>11</sup> (Resultado de la Sala)

Ahora bien, en el Acuerdo N° 001 del 21 de enero de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón, se estableció el incremento al reconocimiento de transporte de los Concejales que residen en la zona rural del Municipio de Nuevo Colón, por la asistencia comprobada a las sesiones, para la vigencia comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018, lo cual se ajusta a las normas que regulan la materia, razón suficiente para desestimar el cargo de invalidez propuesto.

Por otra parte, en relación con el cargo formulado frente al artículo 3° del Acuerdo demandado, la parte actora tan solo mencionó que en la citada normatividad se facultó al Ejecutivo Municipal para realizar ajustes al presupuesto de la vigencia a través de la Directora Financiera, desconociendo que esta facultad es exclusiva del Concejo Municipal.

En ese sentido, de la lectura de la demanda presentada por la Gobernación, la Sala encuentra que el cargo formulado y objeto de pronunciamiento no se encuentra sustentado de manera suficiente.

En efecto, le correspondía a la parte actora ejercer una carga argumentativa que demostrara con suficientes razones, por qué el artículo 3° del Acuerdo demandado en atención al cargo propuesto en la demanda, vulnera el artículo 345 de la Constitución Política y por lo tanto, debe ser declarado inválido por la jurisdicción contencioso administrativa.

No obstante y en gracia de discusión, la Sala dirá lo siguiente: el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto y en los

<sup>11</sup> Sala de Decisión No. 5. MP. Dr. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO. Sentencia del 14 de junio de 2017. Expediente No. 15001-2333-000-2017-00297-00.

artículo 79, 80 y 81, autoriza la apertura de créditos adicionales por parte del Congreso, en el presente caso el Concejo Municipal, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes, siempre que se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes, establecer nuevos servicios autorizados por la ley, entre otros.

Precisamente frente a las modificaciones al presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en créditos adicionales, traslados presupuestales y reducción de las apropiaciones presupuestales, el H. Concejo 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<sup>12</sup>, 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 autorizado; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Concejo 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.<sup>13</sup>*

*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.<sup>14</sup> 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.*

---

<sup>12</sup> 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."

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15); C-442-01 (mayo 4).

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-685-96 (diciembre 5); C-772-98 (diciembre 10).

*c) Los movimientos presupuestados 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"**.<sup>15</sup> 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 (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).*

Para la Sala, no queda duda en cuanto a que el presupuesto municipal adoptado por Acuerdo del Concejo Municipal puede ser materia de modificaciones consistentes en la adición al presupuesto o de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el Alcalde presente a la Corporación el proyecto de Acuerdo respectivo.

Pero los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida disminuyendo otra, sin alterar el monto total de la respectiva sección presupuestal (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), también conocidos como traslados presupuestales internos, **son del resorte del Ejecutivo municipal**, pues en estos casos no se afecta el monto total de las apropiaciones ni el Acuerdo expedido por el Concejo, sino el decreto de liquidación del mismo.

Ahora bien, resulta importante destacar que el desarrollo de los traslados presupuestales internos no requiere de la intervención de la Corporación edilicia ni de forma directa con la expedición del Acuerdo de traslado ni de manera indirecta a través del otorgamiento de facultades al Ejecutivo. En estos casos excepcionales, el traslado interno es **del resorte exclusivo del Alcalde**.

Sin embargo, cuando la modificación del presupuesto implica una alteración de las apropiaciones totales o un cambio en el monto de las secciones presupuestales **sí se requiere de la intervención directa del Concejo municipal**, y no es dable siquiera facultar al Alcalde para tal propósito.

Por ejemplo, en el primer caso, la modificación implica una adición, y en el segundo, la modificación altera los montos de las secciones presupuestales, como la de disminuir los gastos de funcionamiento para aumentar los de inversión. En cualquiera de estos dos casos, se requiere la intervención directa del Concejo a iniciativa del Alcalde.

En el asunto sub examine, la Sala observa que la Corporación territorial facultó al Alcalde Municipal para realizar los ajustes al presupuesto de la presente vigencia a través de la Directora Financiera, con la finalidad de cumplir lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1368 de 2009<sup>16</sup>, esto es, que los gastos de transporte sean asumidos con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio.

Al respecto se pueden presentar los siguientes eventos: (i) si la mencionada facultad otorgada al Alcalde implica en la práctica una adición al presupuesto o créditos adicionales, la competencia radica en el Concejo Municipal y, (ii) si la mencionada facultad otorgada al Alcalde implica en la práctica movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida disminuyendo otra, sin alterar el monto total de la respectiva sección presupuestal (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), también conocidos como traslados presupuestales internos, la competencia es del Alcalde Municipal.

En el primer evento, no es dable facultar al Alcalde para tal propósito, en virtud a que el Concejo municipal del mencionado ente territorial, deja de desarrollar la atribución que le corresponde, dejando en últimas, en manos del Alcalde, el ejercicio de una competencia que es exclusiva de la Corporación edilicia.

En el segundo evento, no se requeriría de facultades por parte de la Corporación edilicia, pues como ya se dijo, sólo en estos casos, cuando no se alteran los montos totales de las secciones presupuestales, el Alcalde tiene la atribución directa y única de desarrollar tales traslados. Por ello, en ese evento, no resulta admisible que por vía de Acuerdo el Concejo municipal faculte o autorice desarrollar dicha atribución, ya que la misma le está asignada al Alcalde, como ordenador del gasto y supremo director de la administración municipal.

En consecuencia, el cargo formulado tiene vocación de prosperidad.

### III. DECISIÓN

---

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 2o.** El artículo 67 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

**Artículo 67. Reconocimiento de transporte.** Reconócese el valor de transporte, durante las sesiones plenarias y de comisión, a los concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse desde y hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales. **Estos gastos de transporte serán asumidos, en el caso de los municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio,** y no se tendrán en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración, para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000." (Resaltado de la Sala)

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.- DECLARAR LA INVALIDEZ** del artículo 3º del Acuerdo Número 001 del 21 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL VALOR Y SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN PARA LA VIGENCIA 2018", por las razones expuestas.

**SEGUNDO.- NEGAR** las demás súplicas de la demanda de invalidez de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

**TERCERO.-** Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Nuevo Colón - Boyacá.

**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**

Magistrada

**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

Magistrado

David

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado

No. 212 de hoy, 13 DIC 2018

EL SECRETARIO

