

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUTA
RADICACIÓN: 150012333000202000154-00

=====
No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales de la acción, 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. (Fls. 2-8)

1.1. Pretensiones.

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, "*POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA VIGENCIA FISCAL 2020*".

1.2. Hechos.

Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

El Concejo Municipal de Tuta expidió el Acuerdo N° 02 del 21 de enero de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA VIGENCIA FISCAL 2020*" el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento, el 17 de febrero siguiente, y una vez efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se encontró que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Señala como normas violadas el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, los artículos 11, 18, 36 y 81 del Decreto 111 de 1996, artículo 14 del Decreto 568 de 1996, el artículo 3 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007.

Argumentó que el Acuerdo demandado, en el artículo 1, no indicó los sectores, programas y subprogramas a los cuales corresponden los rubros presupuestales objeto de traslado, de los que de su descripción se infiere que son propios del presupuesto de gastos, pues en el presupuesto de "*ingresos*", como allí se enuncia, no procede esta figura de los traslados; no indicó las fuentes de financiación (Sistema General de Participaciones/destinación específica/libre destinación, recursos propios, regalías, etc) a efectos de establecer si se trata de recursos de libre destinación o destinación específica, en los términos del párrafo primero del artículo 3 de la Ley 617 de 2000 y los artículos 3 y 4 de la Ley 715 de 2001 modificados por la Ley 1176 de 2007, proceder que vulneró lo preceptuado en los artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996 y 14 del Decreto 568 de 1996.

Así mismo, sostuvo que el traslado no se concretó, pues las apropiaciones supuestamente a disminuir no fueron objeto de contracrédito alguno, por el contrario, fueron objeto de un débito, lo que presupuestalmente no existe, y según los principios de contabilidad generalmente aceptados, es una operación de suma más no resta, contrariando lo dispuesto en el artículo 81 del Decreto 111 de 1996. E insistió que los traslados proceden en el presupuesto de gastos y no en el de ingresos, como equivocadamente el Acuerdo cuestionado señala al "*Trasladar dentro del presupuesto de ingresos y gastos de la presente vigencia...*".

Y que ese Acuerdo se tramitó sin la respectiva exposición de motivos, como lo dispone el inciso segundo del artículo 72 de la Ley 136 de 1994, a través del cual se hubieran sustentado las razones y alcance de su contenido, por tanto, resulta ser inconstitucional e ilegal.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 13 de marzo de 2020 (Fl. 9), siendo admitida por auto del 30 de junio del mismo año (Fl. 38), y sometida a las ritualidades propias del proceso previsto en el artículo 151 del C.P.A.C.A. En auto del 18 de agosto se tuvo por contestada oportunamente la demanda por el municipio y el Concejo de Sutamarchán.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1.- Municipio de Tuta.

Manifestó que no se opone a las pretensiones. Resaltó que el Acuerdo fue aprobado por el Concejo, sancionado conforme como lo dicta la Constitución y la Ley, y lo que buscaba era complementar con rubros las apropiaciones insuficientes, en particular, efectuar un traslado dentro de un mismo sector como fueron los gastos de inversión relativos a "*INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN*" de lo cual se debitó del programa de vivienda y se creditó para el programa atención a desastres; es decir, que se hizo un traslado dentro de un mismo rubro, grupo o sección presupuestal lo cual es permitido por la normatividad que la rige.

3.2.- Concejo de Tuta.

Se opone a las pretensiones en razón a que el Acuerdo se expidió bajo los fundamentos normativos correspondientes con los requisitos de forma y fondo establecidos. El proyecto respectivo fue presentado por el ejecutivo, quien conforme a la Constitución y la ley tiene iniciativa exclusiva en materia presupuestal, se atendieron los requisitos del reglamento interno de esa corporación edilicia para su presentación y que, previo a su aprobación, acudieron al Secretario de Hacienda Municipal para que asesorara y no se incurriera en ninguna falta, y que el traslado presupuestal ordenado refiere a los recursos del programa de vivienda al programa de atención y prevención, es decir, que fue un traslado de programa a programa lo cual es permitido por las disposiciones presupuestales.

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 invalidez del Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, que expresamente ACORDÓ:

“ARTICULO PRIMERO: Trasladar dentro del presupuesto de ingresos y gastos de la presente vigencia fiscal la suma de \$50.000.000.00 de acuerdo al siguiente pormenor:

CODIGO	DESCRIPCION	DEBITO	CREDITO
23080301	Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento basico I.C.L.D	\$50.000.000	
2308090103	Manejo de desastres I.C.L.D		\$50.000.000

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente proyecto de acuerdo se presenta al concejo Municipal para su estudio y debate según la ley 136 de 1994 y 1551 de 2012.

ARTICULO TERCERO: Este acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación”.

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez del Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, *"POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA VIGENCIA FISCAL 2020"*, pues a su juicio, vulnera el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, los artículos 11, 18, 36, 81 del Decreto 111 de 1996, el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, el artículo 3 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007, por cuatro precisas razones: *i)* no indicó los sectores, programas y subprogramas correspondientes a los rubros presupuestales objeto de traslado, *iii)* dispuso en el traslado

presupuestal la realización de un "débito" cuando acorde con el técnica presupuestal se trata de un contracrédito, iii) el traslado presupuestal no procede en el presupuesto de ingresos, y iv) el proyecto de Acuerdo que dio lugar al acto enjuiciado careció de exposición de motivos.

Tanto el Concejo Municipal como la Alcaldía de Tuta se opusieron a tal pretensión bajo el argumento que no era necesario efectuar la discriminación de programas y subprogramas, en tanto que el Acuerdo es claro en señalar que se trata de un traslado presupuestal entre gastos de inversión provenientes de programas de vivienda y de gestión de riesgos; que la definición débito representa un sinónimo de la palabra contracrédito en materia presupuestal y que sí se presentó exposición de motivos por parte del ejecutivo municipal, quien tiene iniciativa exclusiva para presentar proyectos en esa materia.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala determinar si el Acuerdo enjuiciado resulta inválido en razón al desconocimiento de normas presupuestales, en especial al no haber discriminado sectores, programas y subprogramas en el traslado presupuestal ordenado, así mismo, al haber utilizado el término débito más no contracrédito para efectuar tal modificación presupuestal, también por haber indicado que el traslado procede en el presupuesto de ingresos, y no haberse elaborado exposición de motivos al proyecto de Acuerdo, o por el contrario se aviene a la legalidad, en la medida que ese acto administrativo es claro al señalar que el traslado presupuestal se hizo entre programas del presupuesto de gastos, así mismo, se hizo una debida utilización de la técnica presupuestal en materia de contracréditos, y el Acuerdo contó con la debida exposición de motivos que justificó su expedición.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

- El 8 de enero de 2020, el Alcalde Municipal de Tuta presentó al Concejo Municipal la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*", en los siguientes términos (*documento pdf "Demanda"*):

"Comedidamente presento a su consideración traslado presupuestal dentro del presupuesto de la presente vigencia fiscal, recursos que están amparado Mediante certificación emanada por parte del Secretario de Hacienda.

Base Legal

(...)

Sustento técnico

1. Que es una competencia del Alcalde Municipal presentar los proyectos de acuerdo al Concejo Municipal para su estudio y debate conforme a la ley 136 de 1994 y estatuto orgánico de presupuesto Municipal, Ley 1551 de 2012.
2. Honorable Presidente: los programas y subprogramas a fortalecerse, ya están relacionados en el presupuesto inicial de la vigencia. Su aprobación diligente contribuye a bajo el principio de planeación podamos comprometer los recursos pendientes a causar impacto en la comunidad con racionalidad, transparencia y economía”.

En esta misma fecha. el CONFIS dio su aprobación a dicho proyecto (*documento pdf "004RespuestaConcejoTuta"*).

- En acta N. 2 de la Comisión Permanente de Presupuesto del Concejo de Tuta se dejó constancia de la aprobación en primer debate del proyecto de Acuerdo No. 02 de 2020, *"por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto de ingresos y gastos dentro del municipio de Tuta para la atención de desastres en la vigencia fiscal 2020"*, en la cual el concejal ponente señaló (fl. 13):

“H.C. Oliverio Puerto: este proyecto se presenta por la administración municipal con el principio de atención de desastres de manera inmediata, en nuestro caso la ola de calor y las fuertes heladas que se presentan y de esa manera fortalecer este rubro 2308090103 denominado Manejo de desastres que en el momento y según el presupuesto aprobado esta por el orden de 7 millones de pesos correspondiente a ingresos corrientes de libre destinación y que se consideran insuficientes para ayudar a alguna manera la población Tutense más afectada.

H.C. Héctor Jiménez: la importancia del traslado de estos recursos el ejecutivo considera suficientes por ahora, desde mi punto de vista es necesario e imperioso, ya que se busca atender a la comunidad que lo requiera según la afectación que se está dando sobre todo en la población agrícola y ganadera del municipio, son cincuenta millones de pesos que son trasladados del rubro de planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, rubro que no se deja sin recursos quedan 10 millones según el presupuesto aprobado para la vigencia 2020, pero cuando sea posible se realizara una adición o un traslado para volver a manejar con más recursos en el mismo, eso de acuerdo a los proyectos de vivienda que se lleguen a manejar

H.C. Pedro Alejandro González: En este momento lo que más apremia es el apoyo que se pueda dar en razón a las fuertes heladas y el calor que han deteriorado pastizales y cultivos y como sabemos nuestro municipio tiene esos dos campos como ejes centrales de la economía y si estos no reciben apoyo por eso se percibirá en los gastos de la canasta familiar, en el empleo tanto directos como indirectos, por esto es de aclarar el traslado se da para la atención de desastres que sean presentados por el clima que se presenta en el departamento, esto no es caso solo del municipio de Tuta, en esto es que radica la importancia del proyecto de acuerdo”.

- En Acta No. 7 del 21 de enero de 2020, se dejó constancia del segundo debate en plenaria del proyecto de Acuerdo N. 02 de 2020, así como de su respectiva aprobación como se determinó a continuación:

“H.C. Oliverio Puerto: Gracias señor presidente, saludo cordial, nos ocupa el debate de este proyecto de acuerdo en la comisión en la que se hizo el estudio en el que se dio aprobación y presentarlo así en la plenaria en este momento, se propone un traslado al rubro de desastres que maneja 7 millones, y se hace necesario fortalecerlo, es por eso que se plantean tomar estos recursos por el orden de 50 millones, entonces significa que el rubro quedaría con 57 millones, el rubro de mejoramiento de vivienda queda con 10 millones queda para ser fortalecido más adelante, aparte de las heladas y del verano, y acá no solo se maneja ese tema se puede presentar algún otro tema y es mejor tener esos recursos y así suplir cualquier emergencia que se presente, el proyecto trae el acta Confis, está ajustado a la norma, señor presidente de esta manera dejo rendido mi informe como ponente del proyecto y espero que se apoye ya que es de urgencia por lo que se presenta

H.C. Héctor Jiménez: Hago participe de la comisión sabemos de esta temporada por al (si) que pasa el departamento y se busca mitigar algunos daños sufridos por el clima, en nuestro caso el municipio de Tuta, es de vital importancia y no sabemos si se presente algo en tema de incendio o falta de agua en las fuentes que se proveen el municipio, estamos en un alto punto de emergencia, honorables concejales está a consideración el proyecto de acuerdo 02 de 2020, tiene la palabra concejal Jairo Reyes

H.C. Jairo Reyes: saludo Cordial, en cuanto a la ponencia no veo claridad alguna en los estudios que se hicieron para la inversión de estos recursos si existe algún proyecto por parte de la UMATA o planeación, creo con respeto que este traslado de estar en cabeza de los jefes de dependencia para que Manifiesten en que se invertirán los recursos, así en un próximo debate y comisión nos ilustren y así votar por algo que conocemos, el rubro de planes de mejoramiento de vivienda está por 60 millones y es muy importante el saneamiento básico y es por la prevención de enfermedades, debemos buscar proyectos que busquen mejorar

la calidad de vida de la población, como el tema de los insectos o roedores en cercanía a la playa, o en las veredas los residuos, y en mejoramiento de vivienda en algunos casos personas que tienen letrina, ese rubro también sirve para hacer limpieza de los puntos de nacimiento de agua que surten al municipio, por ello pienso que se debe hacer una campaña a nivel nacional para contrarrestar estos temas, en la referencia del ponente el arreglo de la vivienda es posterior al desastre no antes.

H.C. Héctor Jiménez: los desastres son impredecibles y como seres humanos no sabemos que se presente, y por ley los municipios deben tener unos recursos suficientes para que en la medida que algo se presente se pueda resolver, los fenómenos naturales no los podemos atacar con programas educativos, tiene la palabra concejal Oliverio Puerto.

H.C. Oliverio Puerto: o acaba de decir presidente, su nombre lo indica es atención de desastres y se presenta en cualquier momento lo importante es tener los recursos para atenderlo, eso es lo que obliga hacer esto, lo que comenta el Concejal, ese rubro no se va a descuidar quedan con diez millones y si es necesario adicionar recursos o traslados de manera inmediata también lo haremos

H.O Héctor Jiménez: estamos en el debate, concejales levantar la mano quienes estar de acuerdo con el proyecto de acuerdo 02 de 2020 el cual recibe 8 votos a favor uno en contra, de esta manera es aprobado el proyecto de acuerdo 02 de 2020, están de acuerdo en que se convierta en ley municipal, aprobado señorita secretaria, para que tome nota”.

- Mediante Acuerdo N° 02 del 21 de enero de 2020 del Concejo Municipal de Tuta, *"POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA VIGENCIA FISCAL 2020"*, se acordó trasladar dentro dentro del presupuesto de ingresos y gastos la suma de \$50.000.000,00 cuya parte motiva expuso (fl. 10):

“EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL TUTA— BOYACÁ, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCION -LEGALES, EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR EL ARTÍCULO 313, NUMERAL 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA; ARTÍCULO 32 DE LA LEY 136 DE 1994, LEY 715 DE 2000, LEY 819 DE 2003 Y LA LEY 1551 DE 2012 Y DECRETO 111 DE 1996 Y,

CONSIDERANDO:

1. Que mediante Acuerdo 021 de 2019 el Honorable Concejo Municipal de Tuta adopto el presupuesto de la vigencia fiscal de 2020 en los términos definidos en el estatuto orgánico de presupuesto municipal, el cual fue liquidado mediante decreto 077 del 27 de diciembre de 2019 por el Alcalde Municipal.

2. Que es una competencia del Alcalde Municipal presentar los proyectos de acuerdo al Concejo Municipal para su estudio y debate conforme a la ley 136 de 1994 y estatuto orgánico de presupuesto Municipal.
3. Que se hace necesario trasladar unas partidas presupuestales para dar cumplimiento a lo plasmado en el plan de gobierno "TUTA COMPROMISO DE TODOS" para fortalecer el rubro de manejo de desastres debido a las heladas y la sequía.
4. Que el Secretario de Hacienda Municipal certifica disponibilidad presupuestal por la suma de \$50.000.000.00 susceptibles de traslado para este proyecto de acuerdo.
5. Que el Confis Municipal, en aplicación de Decreto 111 de 1996 y estatuto orgánico de presupuesto municipal, aprobó adelantar las modificaciones presupuestales mediante traslados por la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000.00) MONEDA LEGAL".

- El citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde de Tuta el día 22 de enero de 2020 (fl. 11 vto).

- El proyecto de Acuerdo surtió dos (2) debates así: el primero el día 17 de enero de 2020, y el segundo el día 21 de enero de 2020 (fl. 11).

- La Personería de Tuta certificó que el Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020 fue publicado en la cartelera municipal desde el día 23 siguiente (fl. 12).

- En certificado expedida por el Secretario de Hacienda Municipal de Tuta del 8 de julio de 2020 se indicó que revisado el Acuerdo No. 2 de 15 (sic) de enero de 2020, el traslado presupuestal allí efectuado se realizó dentro del sector inversión "INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN" y su crédito se da para el programa atención prevención desastres, lo que quiere decir que fue dentro del mismo grupo o sección presupuestal y se dio por Acuerdo Municipal debido a la forma de presentación y aprobación del presupuesto para la vigencia fiscal 2020, que se trasladaba los recursos del Programa Vivienda y se acreditaban para el PROGRAMA ATENCIÓN PREVENCIÓN DESASTRES. Anexó movimiento presupuestal de tal traslado, así:

CUENTA	NOMBRE	CREDITO	CONTRACREDITO
23080301	Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico/RECUR. PROPIOS I.C.L.D/RECUR. PROPIOS I.C.L.D	0	50.000.000.00

2308090103	Manejo de desastres I.C.L.D./RECUR PROPIOS I.C.L.D./RECURSOS PROPIOS I.C.L.D.	\$50.000.000.00	
------------	---	-----------------	--

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

Las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperar parcialmente, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020 infringió una de las previsiones presupuestales invocadas.

4.1. Marco jurídico de los cargos formulados.

Como ya se dijo, el Departamento de Boyacá alega que el Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, es inválido por vulnerar normas presupuestales en materia de traslados presupuestales, particularmente, porque i) no indicó los sectores, programas y subprogramas correspondientes a los rubros presupuestales objeto de traslado como se exige frente al presupuesto de gastos, ii) dispuso en este la realización de un "débito" cuando acorde con la técnica presupuestal se trata de un contracrédito, iii) el traslado no procede en el presupuesto de ingresos y iv) el proyecto de Acuerdo que dio lugar al acto enjuiciado careció de exposición de motivos.

4.1.1.- Del Presupuesto General y sus principios constitucionales y legales.

En atención a la doctrina especializada, el presupuesto "hace parte del sistema de gestión financiera de la administración pública. Constituye un subsistema del mismo, a la vez que es uno de sus instrumentos. Nuestro ordenamiento jurídico ha prestado especial atención a la planeación y al presupuesto, los cuales cuentan con un ámbito especial al regirse por normas orgánicas, estableciendo las líneas generales que aplican al presupuesto general de la Nación (PGN), y a las cuales deben sujetarse los demás presupuestos del sector público. Así, el presupuesto como instrumento de la administración financiera pública se encuentra presente en los diferentes niveles de gobierno y hace parte de la naturaleza institucional de las entidades públicas"¹.

¹ ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2020. Página 2.

A partir de dicho criterio, es dable colegir que el presupuesto, como parte de la gestión financiera de la Administración Pública, lo rige el principio de legalidad; en esa medida, su estructuración y fases de planeamiento, preparación, discusión, aprobación **y ejecución**, los que involucran diversos actores e instituciones jurídicas, está atado a las normas expedidas en la materia que permiten diseñarlo de manera coherente, organizada y planificada, no solo en su ámbito de aplicación en el nivel nacional sino territorial, y tomando en consideración la realidad económica de cada ente, entidad y órgano que le resulte aplicable.

Así, conforme con el artículo 151 Constitucional, se asignó al Congreso la expedición de *"las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo"*. Igualmente, en concordancia con lo anterior, el artículo 352 *ibidem* precisó que *"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"*.

Desde esta óptica normativa, tal ley regulará aspectos formales y materiales en cuanto a la preparación, aprobación **y ejecución del presupuesto a nivel nacional, y en esa medida, se tornará obligatoria para las entidades territoriales y entes descentralizados**. Así mismo, buscará que se concuerden el presupuesto nacional, el de los entes territoriales y el de los descentralizados tanto con el Plan Nacional de Desarrollo de que trata el artículo 339 del Texto Superior² *-aplicable igualmente en todos los niveles territoriales-*, como con la situación contractual de sus destinatarios. Esa ley armonizará entonces procedimientos para la aprobación de los presupuestos, los objetivos y metas de

http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-125258%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

² Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

desarrollo propuestos por cada ente que se reflejan en dicho Plan ya sea a nivel nacional, regional o local, y su capacidad financiera para lograrlos a partir de la actividad contractual.

A la par de estos cánones constitucionales existen otros de igual valía, como lo previó el artículo 352 Superior, que guiarán la actuación de la Administración y del legislador como de las corporaciones administrativas de los niveles territoriales, al momento de emprender el proceso de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto y que se encuentran estatuidos desde el artículo 345 *ibídem*.

Así conforme con esta última disposición:

“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”** (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).

Al amparo de este mandato constitucional, en materia presupuestal rige el principio de legalidad del gasto, según el cual, derivado del fundamento de las democracias constitucionales, es competencia del Congreso señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario y en tal sentido no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al legislador, y solo de manera excepcional al gobierno.

A nivel territorial, corresponde a los concejos municipales, en virtud de lo previsto en el numeral 5 del artículo 313 del Texto Superior, expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

4.1.2. De las adiciones, modificaciones y traslados presupuestales.

En lo que al presente asunto interesa, se debe señalar que el Decreto 111 de 1996 contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales a nivel nacional y territorial, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto. Ello, atendiendo a que dentro de su etapa

de ejecución pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos no fueron previstas en la etapa de programación³. De ahí que el aludido EOP prescriba las reglas para ello en el marco del aludido principio de legalidad, a efectos de llevar a cabo, según el caso, adiciones, reducciones o traslados presupuestales, las cuales encuentran desarrollo legislativo en los artículos 76 a 88 de ese estatuto.

Así, el artículo 76 previó sobre las reducciones o aplazamientos presupuestales que pueden efectuarse en cualquier mes del año fiscal, para lo cual el ejecutivo requerirá concepto previo del CONFIS –a nivel municipal-, y en los siguientes casos: i) estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; ii) que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso, iii) que los recursos aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, es decir, los correspondientes a la vigencia fiscal respectiva⁴, iv) que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; y v) que la coherencia macroeconómica así lo exija.

A la postre, los artículos 79, 80, 81 y 82 *ibidem*, regularon el aumento del monto de las apropiaciones y los traslados presupuestales.

En efecto, el artículo 79 autoriza la apertura de créditos adicionales por parte del Concejo Municipal, con arreglo a las disposiciones allí establecidas, 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.

Ya el artículo 80 preceptuó que *"El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las*

³ En

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/presupuesto%20publico.pdf> f. Página 61.

⁴ ARTICULO 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión". Por lo que no es potestativo sino obligatorio que, para el caso de los municipios, sea el Concejo a solicitud del Alcalde el que apruebe las modificaciones a efectuarse.

El artículo 81 *ibídem* estableció: "*Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (Ley 38/89, artículo 67)".*

Sobre esta disposición el artículo 82 del EOP señaló: "*La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces. La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo 35)".*

De manera que el presupuesto municipal adoptado por Acuerdo del Concejo Municipal puede ser materia de modificaciones como la apertura de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el alcalde presente a la Corporación Edilicia el proyecto de acuerdo respectivo, considerando que no es ajustado a derecho que tales decisiones se adopten por decreto administrativo. Esa corporación edilicia no puede facultar al Alcalde Municipal para llevar a cabo adiciones ejecutivas al presupuesto municipal, en tanto que el ordenamiento constitucional y legal proscribire las adiciones ejecutivas a los presupuestos de las entidades territoriales (Nación, Departamento y Municipio). En ningún tiempo, el Concejo Municipal puede desprenderse de esa atribución constitucional y legal que tiene en materia presupuestal para radicarla en cabeza del Alcalde.

Frente a las modificaciones al presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en créditos adicionales, traslados presupuestales y reducción de las apropiaciones presupuestales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, en concepto de fecha 05 de junio de 2008, radicación N° 1889, señaló lo siguiente:

"El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996⁵, 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 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". 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

⁵ 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 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 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.

del presupuesto de inversión". (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto)

Respecto de los traslados presupuestales, resáltese entonces que se trata de operaciones a través de las cuales se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación sin exceder los montos totales aprobados por la Corporación Pública; y que bajo ese preciso postulado pueden ser adelantados por el Alcalde directamente sin necesidad de autorización previa del Concejo Municipal. Lo anterior se extrae además del contenido del artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público⁸, el cual estableció para las entidades del orden nacional lo siguiente:

ARTÍCULO 2.8.5.6. MODIFICACIONES AL DETALLE DEL GASTO. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación **que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total** de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas (...)

En lo atinente a las entidades territoriales, la Sala de Consulta y Servicio Civil 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

⁸ Decreto 1068 de 2015.

modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular"⁹.

El Departamento Nacional de Planeación, en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016, reitera lo anterior como sigue:

"(...) 6.1.1. Traslados

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

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

B. Los traslados que no modifican los totales por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se adelantan por vía administrativa y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, sobre los cuales instruye el presente manual. (...)".¹⁰

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

"(...) 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

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 5 de junio de 2008, Radicado 1001-03-06-000-2008-00022-00(1889). Consejero Ponente: William Zambrano.

¹⁰ 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.

resolución del representante legal cuando ellos no existan. Ese acto requerirá la aprobación por parte de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), previo concepto favorable de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP. (...)"

En la misma línea, la Guía del Presupuesto Público Territorial emanada de la Auditoría General de la República enseña:

"(...) 4.5.2.4.2 Traslados Presupuestales

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

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

(...)

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

Por tanto, los traslados presupuestales que solamente aumentan una partida disminuyendo correlativamente otra y no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el Concejo Municipal, pueden efectuarse por Decreto o Resolución; mientras que las que sí lo hacen se traducen en adiciones presupuestales que deben contar con autorización de la citada corporación según lo previsto en el numeral 5 del artículo 313 Superior. La Corte Constitucional¹¹,

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).

ha precisado el alcance de las facultades otorgadas al Legislador en la materia, así:

“Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución, **que indica que los traslados 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..." (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).

Por otra parte, se debe precisar que el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece en su literal g) en relación con la función de los Alcaldes: "Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos, así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal (...)".

De una lectura detenida al artículo anteriormente transcrito, se logra establecer que la facultad otorgada a los Alcaldes Municipales para la incorporación en el presupuesto municipal mediante decreto, opera únicamente frente a los recursos de cofinanciación de proyectos provenientes de la Nación, departamentos o de cooperación internacional, prescripción que se mantiene en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

En suma, en tratándose de modificaciones presupuestales tendientes a la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente y los traslado presupuestales internos ejecutados por el Ejecutivo que no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el Concejo Municipal, no requiere autorización de este, en la medida que no desbordan el marco presupuestal establecido por esta; asunto diverso son las adiciones presupuestales que buscan aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, en las cuales sí se requiere de la autorización de la corporación pública, a nivel municipal¹².

4.2. El caso concreto.

Para el Departamento de Boyacá, los cargos de ilegalidad enrostrados contra el Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, *"POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA VIGENCIA FISCAL 2020"*, están llamados a prosperar por desconocimiento de las normas presupuestales, cargos que se desatan a continuación.

4.2.1. La parte actora aduce que el Acuerdo censurado no discriminó los sectores, programas y subprogramas del traslado presupuestal ordenado conforme con lo previsto en el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Decreto 111 de 1996; criterio que no comparte el ente accionado al destacar que dicha modificación presupuestal se hizo precisamente entre programa a subprograma.

Pues bien, el artículo primero del Acuerdo N. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, autorizó un traslado presupuestal dentro del presupuesto de *"ingresos"* y gastos de la vigencia fiscal 2020, en la suma de \$50.000.000.00 de acuerdo con el siguiente pormenor:

¹² En este sentido véase: Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 6 de febrero de 2018. Radicación: 15001233300020170075500. M.P. José Ascensión Fernández Osorio; misma Corporación: sentencia del 8 de mayo de 2018. Radicación 150012333000201700012000. M.P. Fabio Iván Afanador García; sentencia del 7 de marzo de 2018. Radicación 15001233300020170076200. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana; sentencia del 27 de septiembre de 2018, Radicación 15001233300020180038000. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz.

CODIGO	DESCRIPCION	DEBITO	CREDITO
23080301	Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico I.C.L.D	\$50.000.000	
2308090103	Manejo de desastres I.C.L.D		\$50.000.000

Como se puede apreciar, el anterior traslado presupuestal solo determinó el código de un programa y subprograma junto a sus proyectos y subproyectos del presupuesto de gastos afectado, su fuente de financiación en los ingresos corrientes de libre destinación, así como la partida cuyo valor se aumenta y la que se disminuye en \$50.000.000, sin desagregar tal código en la descripción que alude cada uno de los números que lo conforman en lo que al presupuesto se refiere, ya sea individual o conjuntamente con otros que lo estructuran. Ahora, al consultar la página web de la entidad territorial¹³, se encuentra, desde el Decreto 077 del 27 de diciembre de 2019, mediante el cual el Alcalde de Tuta liquidó el presupuesto general de ingresos y gastos para la vigencia 2020, que tales códigos hacen parte de los siguientes componentes de gastos de inversión, en sectores, programas, subprogramas y proyectos:

Código	Descripción	Valor
2	Gastos	16.655.010.438
(...)	(...)	(...)
23	Gastos de inversión	13.659.417.429
(...)	(...)	(...)
2308	Otros sectores	6.926.390.569
(...)	(...)	(...)
230803	Vivienda	65.930.636
(...)	(...)	(...)
23080301	Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico”	60.000.000 (10.000.000 – S.G.P. y 50.000.000 – I.C.L.D.)
(...)	(...)	(...)
230809	Prevención de desastres	120.330.000
(...)	(...)	(...)
23080901	Fondo de Gestión de Riesgo	26.700.000
(...)	(...)	(...)
2308090103	Manejos de Desastres	7.000.000 (S.G.P.)
(...)	(...)	(...)

13

https://tutaboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/tutaboyaca/content/files/000252/12584_decreto-no-77-presupuesto-2020.pdf

Visto lo que antecede, la Sala subraya, en primer lugar, que la modificación presupuestal realizada en el Acuerdo examinado se trató de un traslado presupuestal, en tanto que hubo un aumento de una partida como fue la denominada "*Manejo de desastres*" y una disminución de otra asignada como "*Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico*"; ambas ubicadas en el presupuesto de gastos (código 2), gastos de inversión (código 23) y otros sectores de inversión (código 2308), es decir, afectando el presupuesto de gastos en uno de sus componentes como son los gastos de inversión, proceder que se enmarca en esa figura en aplicación a los criterios normativos, jurisprudenciales y doctrinales analizados en esta providencia. Pese a que el cuestionamiento planteado por el Departamento de Boyacá no se enfocó a debatir la procedencia o no del traslado presupuestal autorizado en obediencia de las normas previstas en el artículo 80 del Decreto 111 de 1996, esta Corporación considera importante precisar que la modificación realizada se avino a las normas presupuestales que la regulan.

Efectuada la anterior valoración, y en punto al cargo de ilegalidad esgrimido por la parte actora, dirigido a señalar que dicho traslado presupuestal desconoció los preceptos establecidos en el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, concerniente a discriminarlo en sectores, programas y subprogramas, la Sala estima necesario recordar que, conforme con el artículo 36 del Decreto 111¹⁴, el presupuesto de gastos, en su componente de inversión, debe indicar los proyectos en la materia establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones o POAI:

“Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. (...) **En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión¹⁵, clasificado según lo determine el Gobierno nacional.**

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda”.

Así mismo, que tal disposición guarda armonía con lo previsto desde el artículo 11 del mismo Decreto 111, en cuanto señaló que este tipo

¹⁴ Artículo modificado por el artículo 123 de la Ley 1957 de 2019 cuyo texto es el que se reproduce.

¹⁵ Artículo 8 del Decreto 111, El Plan Operativo Anual de Inversiones o POAI, hace parte del sistema presupuestal junto al Plan Financiero y el Presupuesto Anual, comprende los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.

de gastos serán "*clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos*", y que justamente en desarrollo de este último aparte, el Decreto 568 de 1996, "*Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación*", en su artículo 14, estipuló las exigencias del proyecto de presupuesto de gastos en su modalidad de gastos de inversión, como lo invocó la parte actora, así:

"El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en **Programas y Subprogramas**. Son **Programas** los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un *sector de acción* económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son **Subprogramas** el *conjunto de proyectos de inversión* destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas. (Negrilla y subraya de la Sala)

Dicho mandato se verá reflejado igualmente en el acto administrativo de liquidación, "*mediante el cual el ejecutivo presenta a nivel de cuentas las autorizaciones dadas por la Ley de presupuesto expedida por el Congreso, constituyendo la base para el proceso de ejecución durante la vigencia fiscal para la cual fue aprobado*"¹⁶, de la siguiente forma:

"Artículo 16.- El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 14, las siguientes:

(...)

b) CUENTAS comprenden:

- * Gastos de Personal
- * Gastos Generales
- * Transferencias Corrientes
- * Transferencias de Capital
- * Gastos de Comercialización y Producción
- * Servicio de la Deuda Interna
- * Servicio de la Deuda Externa.
- * **Programas de inversión.**

¹⁶

En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/presupuesto%20publico.pdf>

c) SUBCUENTA comprende:

1) PARA LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES:

(...)

2) PARA LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

(...)

6) PARA PROGRAMAS DE INVERSIÓN.

Subprogramas de Inversión.

d) DEROGADO Art. 5, Decreto 2260 de 1996.

e) OBJETO DEL GASTO comprende:

1) PARA GASTOS DE PERSONAL.

(...)

17) PARA SUBPROGRAMAS DE INVERSIÓN.

. Identificación de los proyectos de inversión.

(...)”.

De manera que, al tenor de la disposición en comento, en tratándose del presupuesto de gastos, este se divide en cuentas y subcuentas, las cuales se clasifican por objeto del gasto, y en su componente de gastos de inversión, corresponderá estructurarlo en programas y subprogramas. Esto implicará, en interpretación armónica con el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, que las entidades públicas determinan la escala de prioridades de cara a los objetivos institucionales del año fiscal en los diversos sectores de acción económica, social, financiera o administrativa y los recursos humanos, materiales y financieros asignados para ello, así mismo, la forma en que intervendrá para lograr dichos objetivos que buscan tales programas.

En relación con los gastos de inversión, así como la exigencia de su desagregación en programas y subprogramas, este Tribunal, en sentencia del 26 de junio de 2015¹⁷, precisó en torno a su naturaleza y finalidades lo siguiente:

¹⁷ En Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2. Sentencia del 26 de junio de 2015. Radicado 15001233300020150006400. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. A la misma conclusión arribó esta Corporación en sentencia del 10 de noviembre de 2015, MP. Félix Alberto Rodríguez Riveros, radicado 150012333000201532400.

"Respecto de los gastos de inversión dirá la Sala que, son productivos que generan riqueza, o bien que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, o a constituir capital humano, desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado.

Se caracterizan por su retorno en término de beneficio económico o social inmediato y futuro. También son los que tienden a aumentar la disponibilidad del capital fijo, es decir, que pueden ser entendidos como erogaciones económicamente productivas o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable (bienes de capital), o bien aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. **Los gastos de inversión están reflejados en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, y se derivan del Plan de Desarrollo definido en forma plurianual para el periodo de Gobierno. Por ello, los gastos de inversión se componen de los programas o proyectos sectoriales, aprobados previamente en el POA del municipio e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.** Los gastos de inversión en un municipio cuentan como principales fuentes de financiación los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías.

Los programas, subprogramas y proyectos deben tener el detalle, las fuentes de financiación, así mismo deben tener indicadores y metas de resultado que sean medibles para facilitar su ejecución, seguimiento y control". (Destacado de la Sala)

Por tanto, partiendo de la anterior definición jurisprudencial, se justifica el precepto reglamentario dirigido a que aquellos gastos de inversión se les clasifique en categorías de programas y subprogramas, dada su destinación dirigida a favor de ciertos sectores con miras a concretar las metas del Ejecutivo en determinada materia y bajo metas trazadas para el efecto, al concretar los subprogramas que focalizan con mayor minucia en tiempo y metodología las necesidades de tales sectores intervenidos para así contrarrestarlas.

En el libro Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano¹⁸ se indica, además, que, en el momento de la obligación, los proyectos deberán desagregarse al máximo nivel del clasificador por objeto de gasto e ilustra la clasificación de los gastos de inversión, así:

18

http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-125351%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased Pagina 245.

Clasificación programática			
Programa	Subprograma	Proyecto	Subproyecto

De tal modo, la Sala puede colegir que, en materia presupuestal, existe la obligación de señalar, de manera específica, la destinación de los gastos de inversión que se van a realizar en la vigencia respectiva, lo cual, como lo señala el artículo 16 del Decreto 568 de 1996, podrá ser relacionado en un anexo al acto administrativo que fije el presupuesto.

A partir de esta línea de pensamiento, para la Sala surge forzosamente otra conclusión: no se exigirá la discriminación en programas y subprogramas de que trata el artículo 11 del Decreto 111, en armonía con el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, si se trata de otros conceptos presupuestales diversos a gastos de inversión, por ejemplo, gastos de funcionamiento, servicio a la deuda pública y disposiciones generales que conforman el Presupuesto.

En el *sub - lite*, esta Colegiatura encuentra que no se discriminó el sector respectivo del presupuesto de gastos afectado, como sería en este caso los de vivienda y prevención de desastres (como se encontró pertenecientes a los código 230803 y 230809, respectivamente), tal como lo adujo el ente accionante, sino que, como lo explicó el municipio de Tuta, se hizo directamente individualizando las partidas de un proyecto de vivienda como "*Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico*" y un subproyecto del sector presupuestal de prevención de desastres como lo es el "*Manejo de desastres*"; es decir, a nivel de proyectos y subproyectos.

No obstante aquella omisión que comportaría yerros frente a la debida aplicación de la técnica presupuestal a la hora de precisar los sectores afectados, como lo hiciera esta Sala a efectos de auscultar el alcance de cada uno de los códigos presupuestales referidos en el traslado presupuestal autorizado, para esta Colegiatura esa circunstancia carece de la entidad suficiente para invalidar el Acuerdo, pues lo cierto es que, en torno a la modificación ejecutada en el presupuesto de gastos de inversión, se hizo precisamente a nivel de programas y subprogramas y sus proyectos y subproyectos como lo previó el artículo 14 del Decreto 568 de 1996.

Ello porque, de un lado, determinó el programa, entendido, al tenor de ese canon normativo, como las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social,

financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados, en este caso examinado, a su proyecto "*Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico*" del sector de vivienda de los gastos de inversión, y de otro lado, se trazó un subprograma comprendido como el proyecto de inversión destinado a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos, como en el caso concreto, el subproyecto de "*manejo de desastres*", del sector prevención de desastres y su fondo especial de gestión de desastres.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que conforme el acervo probatorio, en certificado expedido por el Secretario de Hacienda Municipal de Tuta, el 8 de julio de 2020, se indicó que revisado el Acuerdo No. 2 de 15 (sic) de enero de 2020, el traslado presupuestal allí efectuado se realizó dentro del sector inversión "*INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN*" y su crédito se da para el programa atención prevención desastres, lo que quiere decir que fue dentro del mismo grupo o sección presupuestal y se dio por Acuerdo Municipal debido a la forma de presentación y aprobación del presupuesto para la vigencia fiscal 2020, que se trasladaba los recursos del Programa Vivienda y se acreditaban para el PROGRAMA ATENCIÓN PREVENCIÓN DESASTRES, lo cual, a juicio de la Sala, confirma no solo la legalidad del traslado hecho, sino sus fuentes de financiación como los programas y subprogramas afectados con la modificación presupuestal autorizada en el Acuerdo enjuiciado.

Por todo lo analizado, concluye la Colegiatura, contrario a lo que sostuvo el Departamento de Boyacá, que sí se acató el principio de especialización establecido en el artículo 18 del Decreto 111, que alude a que las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, precisamente como lo buscan los artículos 11 y 36 *ibidem*, y el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, que como se ilustró, fueron atendidos en el caso bajo juzgamiento.

En consecuencia, el cargo no está llamado a prosperar.

4.2.2. A juicio del Departamento de Boyacá, el acto censurado amerita su invalidez, en tanto que el Concejo Municipal de Tuta utilizó el término "débito" más no contracrédito para efectuar tal modificación presupuestal, lo cual desconoce la terminología propia de la ciencia contable para efectuarla. En contraste a esta apreciación, el ente

territorial accionado asume que el término "débito" representa un sinónimo de la palabra contracrédito.

En tal sentido, es necesario recalcar que en concepto del Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, fechado el 5 de junio de 2008, radicación N° 1889, el cual se analizó anteriormente, señala que los traslados presupuestales constituye "*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 a ese nivel sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto*", y a su turno, la doctrina especializada del Departamento Nacional de Planeación, en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016, coincide en definir a esa figura presupuestal como "*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 (...)*".

Como se puede observar, dichos pronunciamientos especializados se encaminan a precisar que, en tratándose de esa modificación presupuestal que comprende aumento y disminución de partidas, la terminología técnica a emplear es la de "**crédito**", entendida como el aumento de partida presupuestal en su valor, mientras que el "**contracrédito**" será una disminución de esta en tal aspecto. Definición esta última que guarda su justificación en el hecho de que con la modificación analizada se afecta un rubro presupuestal existente que se sustenta en una suma determinada a su favor, para precisamente soportar otro rubro ya existente que también goza de la partida monetaria respectiva dentro de un mismo componente presupuestal. Para la Contaduría General de la Nación, como los traslados presupuestales "*no tienen ningún efecto sobre el monto total del presupuesto*", significará disminuir la disponibilidad de una partida que se le asume como un contracrédito para aumentar la disponibilidad de otra o el llamado crédito¹⁹.

Si bien es cierto, en términos comunes, el denominado contracrédito equivaldría en la práctica en una forma de débito en el valor de la partida afectada como lo replicó en su defensa la parte accionada, no menos cierto es que en atención a la terminología empleada legal y técnicamente en materia presupuestal, la palabra pertinente será la primera, por los efectos que representa en el componente del

¹⁹ http://www.contaduria.gov.co/productos/-/document_library/SNUXvXyrbcKS/view_file/47100 Documento denominado "La contabilidad y su utilidad en el sector público". Textos de Contabilidad Pública.

presupuesto de gastos afectado, así como en el principio de equilibrio presupuestal en la materia.

Pese a esta otra carencia de técnica legislativa para delimitar la terminología correcta del traslado presupuestal ordenado, en sentir de esta Colegiatura, no tiene tampoco la capacidad para dejar sin validez el Acuerdo examinado. Eso sí, se exhortará al Concejo Municipal de Tuta para que en lo sucesivo haga adecuado uso de la técnica de clasificación presupuestal como de los tecnicismos presupuestal en ejercicio de su labor legislativa en la materia.

En suma, este cargo tampoco se acoge.

4.2.3. Manifiesta la entidad accionante que el Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo de Tuta, indicó que el traslado presupuestal procede en el presupuesto de gastos más no de ingresos de manera que aquel no podía decretarse respecto al presupuesto de ingresos.

Sea lo primero acotar, nuevamente, que conforme con la doctrina del Departamento Nacional de Planeación en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016, los traslados presupuestales, como operación a través de la cual se adelantan tanto créditos como contracréditos, inciden en el presupuesto de rentas o en el presupuesto de gastos, toda vez que esos traslados pueden modificar o no el monto aprobado entre los niveles rentísticos o los programas y subprogramas del gasto de inversión.

Hecha la anterior precisión, verifica la Sala que, en el artículo primero del Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, el Concejo Municipal de Tuta autorizó el traslado presupuestal en los siguientes términos: *“Trasladar dentro del presupuesto de **ingresos** y gastos de la presente vigencia fiscal la suma de \$50.000.000.00 de acuerdo al siguiente pormenor: (...)”*.

Como se advirtió, el traslado presupuestal se generó en el presupuesto de gastos, en su componente gastos de inversión, de manera que la Sala no encuentra justificación para que en la anterior disposición se haga mención del presupuesto de ingresos como parte de esa modificación presupuestal. En este orden de ideas, el cargo de ilegalidad goza de asidero jurídico, pero se limitará a la expresión **“ingresos y”** contenido en el artículo primero del Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, y así se declarará.

4.2.4. Otro vicio de ilegalidad que observa la parte actora respecto al Acuerdo censurado es que no hubo exposición de motivos al proyecto

de Acuerdo, quebrantándose el mandato consagrado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, frente a lo cual la accionada se opone conforme con los medios de prueba que reposan en el plenario.

Sobre este particular, baste señalar que, en atención al acervo probatorio, quedó acreditado que, el 8 de enero de 2020, el Alcalde Municipal de Tuta presentó al Concejo la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo, "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*", en los siguientes términos (*documento pdf "Demanda"*):

"Comedidamente presento a su consideración traslado presupuestal dentro del presupuesto de la presente vigencia fiscal, recursos que están amparado Mediante certificación emanada por parte del Secretario de Hacienda.
Base Legal

(...)

Sustento técnico

1. Que es una competencia del Alcalde Municipal presentar los proyectos de acuerdo al Concejo Municipal para su estudio y debate conforme a la ley 136 de 1994 y estatuto orgánico de presupuesto Municipal, Ley 1551 de 2012.
2. Honorable Presidente: los programas y subprogramas a fortalecerse, ya están relacionados en el presupuesto inicial de la vigencia. Su aprobación diligente contribuye a bajo el principio de planeación podemos comprometer los recursos pendientes a causar impacto en la comunidad con racionalidad, transparencia y economía".

Así mismo, acompañó el acta del CONFIS de esa fecha en la que ese órgano dio su aprobación a dicho proyecto de Acuerdo (*documento pdf "004RespuestaConcejoTuta"*). Resáltese además que tal actuación fue corroborada en su contestación a la demanda por el Concejo Municipal de Tuta.

De igual forma, que en acta N. 2 de la Comisión Permanente de Presupuesto de esa corporación edilicia se dejó constancia de la aprobación en primer debate del citado proyecto de Acuerdo (fl. 13) en la cual el edil ponente indicó que "*(...) este proyecto se presenta por la administración municipal con el principio de atención de desastres de manera inmediata, en nuestro caso la ola de calor y las fuertes heladas que se presentan y de esa manera fortalecer este rubro 2308090103 denominado Manejo de desastres que en el momento y según el presupuesto aprobado esta por el orden de 7 millones de pesos correspondiente a ingresos corrientes de libre destinación y que se*

consideran insuficientes para ayudar a alguna manera la población Tutense más afectada". También señaló:

"... la importancia del traslado de estos recursos el ejecutivo considera suficientes por ahora, desde mi punto de vista es necesario e imperioso, ya que se busca atender a la comunidad que lo requiera según la afectación que se está dando sobre todo en la población agrícola y ganadera del municipio, son cincuenta millones de pesos que son trasladados del rubro de planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, rubro que no se deja sin recursos quedan 10 millones según el presupuesto aprobado para la vigencia 2020, pero cuando sea posible se realizara una adición o un traslado para volver a manejar con más recursos en el mismo, eso de acuerdo a los proyectos de vivienda que se lleguen a manejar" y que "En este momento lo que más apremia es el apoyo que se pueda dar en razón a las fuertes heladas y el calor que han deteriorado pastizales y cultivos y como sabemos nuestro municipio tiene esos dos campos como ejes centrales de la economía y si estos no reciben apoyo por eso se percibirá en los gastos de la canasta familiar, en el empleo tanto directos como indirectos, por esto es de aclarar el traslado se da para la atención de desastres que sean presentados por el clima que se presenta en el departamento, esto no es caso solo del municipio de Tuta, en esto es que radica la importancia del proyecto de acuerdo".

Y en Acta No. 7 del 21 de enero de 2020, se dejó constancia del segundo debate en plenaria del proyecto de Acuerdo N. 02 de 2020, así como de su respectiva aprobación en la cual nuevamente se precisa que "(...) *se propone un traslado al rubro de desastres que maneja 7 millones, y se hace necesario fortalecerlo, es por eso que se plantean tomar estos recursos por el orden de 50 millones, entonces significa que el rubro quedaría con 57 millones, el rubro de mejoramiento de vivienda queda con 10 millones queda para ser fortalecido más adelante, aparte de las heladas y del verano, y acá no solo se maneja ese tema se puede presentar algún otro tema y es mejor tener esos recursos y así suplir cualquier emergencia que se presente, el proyecto trae el acta Confis, está ajustado a la norma (...)*".

En consideración a lo expuesto, para la Sala se cumplió la exigencia legal contemplada en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, en cuanto a que los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan; ello para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia en materia legislativa en lo que a los concejos municipales atañe encaminado a garantizar que "*Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*". Pese a que la Sala no pasa por alto que la exposición presentada por el ejecutivo

al Concejo en ejercicio de la iniciativa exclusiva en esa materia, resultó sucinta y limitada en sus argumentos, lo cierto es que a través de esta se pudo atender esa finalidad legal y prever que se trataba de un asunto presupuestal relativa una modificación – traslado-, y tanto es así que se generó el respetivo escenario deliberativo en ese preciso tema en el seno de la corporación edilicia como se reflejó en las actas producto de los dos debates surtidos.

Por tanto, este cargo no sale avante.

4.3. Recapitulación.

Recapitulando, la Sala Primera de Decisión de este Tribunal concluye que solo es dable declarar la invalidez de la expresión **"ingresos y"** contenido en el artículo primero del Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, y así se declarará. Igualmente, se exhortará al Concejo Municipal de Tuta para que en lo sucesivo haga adecuado uso de la técnica de clasificación presupuestal y de los tecnicismos presupuestales en ejercicio de su labor legislativa en materia presupuestal.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- NEGAR la petición de invalidez del Acuerdo No. 02 del 21 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, *"POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DENTRO DEL MUNICIPIO DE TUTA PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA VIGENCIA FISCAL 2020"*, salvo la expresión **"ingresos y"** contenida en su artículo primero, que se declara **INVÁLIDA**, de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

SEGUNDO.- EXHORTAR al Concejo Municipal de Tuta para que en lo sucesivo haga adecuado uso de la técnica en la clasificación

presupuestal y los tecnicismos presupuestales en ejercicio de su labor legislativa en la materia.

TERCERO.- Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Tuta.

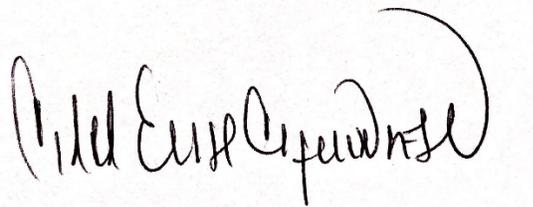
CUARTO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

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 ORTÍZ
Magistrada

– AUSENTE CON PERMISO –
LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
MAGISTRADO

mc