



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

Tunja, 29 MAR 2016

**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

PROCESO:	REVISIÓN DE ACUERDO MUNICIPAL.
REFERENCIA:	150012333000-2015-00158-00
ACCIONANTE:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE SOTAQUIRA
OBJETO DE REVISIÓN:	ACUERDO No. 034 DE 5 DE DICIEMBRE 2014 EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SOTAQUIRA "MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015"
TEMA:	UNIDAD DE MATERIA

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados 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

### 1. LA DEMANDA (Fls. 2-4)

#### 1.1. Pretensiones

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que esta Corporación declare la invalidez del Acuerdo No. 34 de 5 de diciembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Sotaquirá, "*Mediante el cual se establece el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Sotaquirá para la vigencia fiscal de 2015*". Así mismo, que se emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario municipal competente, con base en la explicación del concepto de la violación.

## **1.2. Hechos**

Dentro del escrito demandatorio se señaló que el Concejo Municipal de Sotaquirá expidió el Acuerdo No. 034 del 5 de diciembre de 2014, por medio del cual se establece el presupuesto de rentas y gastos del municipio para la vigencia fiscal de 2015, pero que una vez revisado como lo ordena el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se encontró que es contrario a la Ley.

## **1.3. Normas violadas y concepto de violación**

El Departamento de Boyacá señaló como vulnerados el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, considerando que en el acuerdo demandado además de establecer el presupuesto para la vigencia de 2015, también le otorga facultades al Alcalde para: *(i)* que efectúe traslados presupuestales dentro y entre los agregados de Funcionamiento, *(ii)* que efectúe los movimientos presupuestales en el agregado de funcionamiento, para garantizar el pago del incremento salarial aprobado por el Gobierno Nacional, *(iii)* Que celebre los contratos a que haya lugar de conformidad con las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y normas concordantes para el cabal cumplimiento de programas y proyectos contemplados en el Presupuesto Municipal y el Plan de Desarrollo y *(iv)* que incorpore al presupuesto general, las reservas presupuestales excepcionales, constituidas con los saldos de compromisos legalmente contraídos que desarrollaron el objeto de la apropiación a diciembre 31 de 2014, en el agregado de inversión, siempre y cuando, estas se encuentren debidamente financiadas. En suma, a juicio del Departamento, las precitadas facultades debieron otorgarse en un acuerdo aparte.

Sostiene que el acuerdo trata sobre un tema presupuestal muy diferente a las facultades otorgadas por el Concejo al Alcalde en los numerales 7, 9, 15 de los Gastos y numeral 2 del Programa Anual Mensualizado de Caja, por consiguiente, se rompe la unidad de materia.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el día 3 de febrero de 2015, siendo admitida por auto de 5 del mismo mes y año (fl. 36), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y en el D.L. 1333 de 1986.

### **3.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (FIs. 43 - 46)**

#### **3.1 MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ**

Dentro del término oportuno el municipio se pronunció, solicitando que se mantenga incólume la presunción de legalidad que recae en el Acuerdo No. 034 de 2014 como quiera que en su criterio, no se ha vulnerado el principio de unidad de materia, en la medida que no es posible pensar en establecer un presupuesto sin consideración a las facultades que son inherentes a la ejecución del presupuesto a través de la ordenación de gastos de funcionamiento.

Señala el municipio, que las facultades conferidas al Alcalde Municipal guardan estrecha relación con el objeto mismo del acuerdo demandado. Agrega que el presupuesto de gastos de la entidad está estrechamente ligado a su ejecución, la cual tiene lugar a través tanto de la contratación como en el pago de gastos de funcionamiento como es la nómina del municipio.

Citó el art. 110 del Decreto 111 de 1996 y explicó que los temas referentes a presupuesto, ejecución y ordenación de gasto están íntimamente ligados, razón por la cual no puede configurarse, un rompimiento en la unidad de materia.

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

### **1. COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10º del artículo 305 de la Constitución Política, así como en los artículos 118 y s.s. del Decreto 1333 de 1986 y el numeral 4º del artículo 151 del CPACA, es competente este Tribunal para conocer del presente asunto en única instancia.

En razón a que el escrito de revisión del citado Acuerdo Municipal, se remitió por parte de la Gobernación de Boyacá en término, y por haberse verificado el cumplimiento de las etapas procesales correspondientes, procede por parte de esta Corporación a decidir de fondo el presente asunto.

### **2. PROBLEMA JURIDICO**

En el caso de autos, el problema jurídico se contrae a determinar si el Acuerdo No. 034 de 5 de diciembre de 2014, por medio del cual el Concejo Municipal de Sotaquirá estableció el presupuesto de rentas y gastos del municipio para la

vigencia fiscal de 2015 vulnera lo provisto en el art. 72 de la Ley 136 de 1994, esto es, que el acuerdo se refiera a una misma materia.

### **3. TESIS DE LA SALA**

Revisado el argumento que fundamenta el concepto de violación de la presente demanda, la Sala advierte que el mismo no tiene la virtud de prosperar como quiera que las disposiciones contenidas en el acuerdo, que según el Departamento de Boyacá vulneran el principio de unidad de materia, están estrechamente relacionadas con el presupuesto del municipio de Sotaquirá.

Se observa entonces, que las disposiciones acusadas tienen un contenido presupuestal específico en la medida que abordan los temas de los traslados presupuestales, la contratación para ejecutar el presupuesto, la incorporación de reservas al presupuesto y las modificaciones al presupuesto. En consecuencia, existe una estrecha relación entre el acuerdo que establece el presupuesto – rentas y gastos- del municipio y lo señalado en los numerales 7, 9 y 15 del acápite de Gastos y 2 del acápite del Programa Anual Mensualizado de Caja.

En consecuencia, la Sala concluye que las disposiciones señaladas por el Departamento de Boyacá contenidas en el Acuerdo No. 034 de 5 diciembre de 2014 no vulneran el principio de unidad de materia y en consecuencia, el acuerdo no podrá ser invalidado por las razones esgrimidas por la parte demandante.

### **4. MATERIAL PROBATORIO**

- a. Original del Acuerdo No. 034 de 5 de diciembre de 2014, expedido por el Concejo de Sotaquirá *“Mediante el cual se establece el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Sotaquirá para la vigencia fiscal de 2015”* (Folios 8 a 23)
- b. Constancia de publicación y sanción del acuerdo acusado. (Fls. 24 - 25vuelto)
- c. Certificación, según la cual el primer debate en la formación del acuerdo se surtió el 1 de noviembre de 2014 (Fl. 96). Acta No. 087 de 30 de noviembre de 2014 según la cual en la plenaria de la precitada fecha, el Concejo de Sotaquirá aprobó el proyecto de acuerdo mediante el cual se establece el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Sotaquirá para la vigencia fiscal de 2015. (Folio 86).

## 5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

El Gobernador del Departamento de Boyacá solicitó revisar la validez del acuerdo reseñado, por cuanto a su juicio, el mismo contraviene el art. 72 de la Ley 136 de 1994 en la medida que vulnera el principio de unidad de materia. En ese orden, para resolver el presente asunto, resulta conveniente en primera medida revisar el concepto, naturaleza y alcance de la unidad de materia.

### 5.1.- Marco normativo:

*-Constitución Política. Art. 158: Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

*-Ley 136 de 1994. Art. 72 - : "UNIDAD DE MATERIA: Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación. Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que lo sustentan".*

### 5.2.- Marco jurisprudencial

Para traer a colación la posición de la Corte Constitucional frente a la unidad de materia, es importante señalar en primera medida que en la sentencia C-008 de 2003<sup>1</sup>, se concluyó que aun cuando las corporaciones públicas del orden territorial no son consideradas organismos legislativos sino administrativos, atendiendo a la naturaleza de sus funciones y a la forma como son constituidas e integradas, las mismas están llamadas a operar bajo las reglas que rigen y orientan la actividad legislativa y que identifican el principio democrático, premisa que permite aplicar los fundamentos metodológicos para expedir un proyecto de ley correctamente, a la expedición de un acuerdo municipal u ordenanza departamental según sea el caso.

Explicado lo anterior, se procede a citar lo anotado por la Corte Constitucional respecto a la unidad de materia en el proceso de expedición de las leyes:

*"Se insiste, "[...] una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), sólo 'cuando existe absoluta falta de conexión' entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la que se encuentre consignada." Es decir, no se exige un tipo de conexidad estrecha o directa, lo que se prohíbe es que tal relación no*

---

<sup>1</sup> Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2255 de 2002 "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento".

exista. Los casos en los cuales la Corte Constitucional ha considerado violado el principio de unidad de materia demuestran la deferencia con el legislador en su aplicación. En efecto, sólo en asuntos en los cuales la norma claramente carece de relación con la materia de la ley se ha declarado su inconstitucionalidad. En tal sentido, por ejemplo, se ha sostenido que el legislador vulnera el principio de unidad de materia cuando se introduce una norma que deroga una Ley que provee la financiación de las centrales eléctricas del Cauca, en una ley dedicada a las zonas francas o una norma que se ocupa de establecer un proceso judicial para recuperar el lucro cesante establecido por la Contralorías en los juicios de responsabilidad fiscal, en una ley que regula la acción de repetición. En este tipo de situaciones, ha reiterado la Corte, “[...] si bien no puede establecerse un control en extremo rígido de dicho principio, la Constitución no permite que el juez constitucional al realizar el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido”

#### **95. Particularidades de la aplicación del principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto**

La jurisprudencia constitucional, en síntesis, ha asumido dos posiciones con respecto al juicio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto. (1) La primera es la ‘estricta’, defendida en la jurisprudencia inicial de la Corte, según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido eminentemente presupuestal, esto es, un precepto cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido. (2) La segunda posición, la ‘ponderada’ es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto: **[1]** no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), **[2]** no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y **[3]** que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal). Como se verá, en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010.

La materia de la ley anual de presupuesto está definida en alto grado por parte del orden constitucional vigente. En tal medida, la libertad de configuración con la cual cuenta el Congreso de la República para establecer el orden legal, encuentra restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto que han de ser tenidas en cuenta. Además, otra razón por la cual la Corte Constitucional ha de prestar especial atención al cumplimiento de las limitaciones propias de los contenidos de las leyes anuales de presupuesto, es la especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa.

La Corte Constitucional ha reconocido que “la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo.” En tal sentido, ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de las disposiciones generales de una ley de presupuesto “debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”.

En efecto, en la medida en que el [1] tema, [2] la finalidad y [3] el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución Política, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas.

La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia:

(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994,[73] C-177 de 2002);

(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);

(iii) cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006);

(iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994 C-668 de 2006);

(v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004);

96. Pero también existen casos en los que la jurisprudencia constitucional evaluó normas que no violan el principio de unidad de materia en el contexto de una ley anual de presupuesto. Así, por ejemplo,

(i) una norma que ordena un trámite a los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales (C-402 de 1997);

(ii) una norma que reitera los límites de las entidades públicas en manejo de personal, para impedir que se aumenten unilateralmente gastos como aumentar la planta de personal o incrementar los salarios o prestaciones sociales (C-053 de 1998);

(iii) una norma que buscaba que el presupuesto de funcionamiento de una entidad autónoma (en esa oportunidad, la Comisión Nacional de Televisión) no superara su presupuesto de inversión (C-560 de 2001);

(iv) una norma que establece el deber de evaluar fiscalmente, de forma previa, acciones administrativa que pueden tener un impacto presupuestal considerable (modificaciones a contratos estatales que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo; C-1124 de 2008);

97. En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes.”<sup>2</sup>

Como se observa, el concepto de vulneración de unidad de materia en lo referente a la ley anual de presupuesto ha evolucionado. Si bien es cierto, en un primer momento la Corte Constitucional adoptó una **posición estricta** cuando entendió que el principio en comento se resquebrajaba ante la inclusión de **una disposición que no tuviera contenido eminentemente presupuestal**, también lo es que en la actualidad esa posición se ha flexibilizado hasta adoptar la que

<sup>2</sup> Sentencia C 493 de 2015.

denomina una **posición ponderada** que impone la revisión de ciertos parámetros, es decir, solo se predica dicha vulneración cuando se verifique que la norma censurada **[1]** no tiene ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), **[2]** no busca lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y **[3]** supera las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal).

Ahora bien, esta distinción resulta de especial importancia de cara a determinar si se vulnera o no el principio de unidad de materia, porque en un primer escenario (posición estricta), bastaría con advertir si la norma incluida carece de un contenido presupuestal (entiéndase en los precisos términos definidos por la ley), en tanto que en el segundo escenario propuesto, es necesario descartar la mínima conexión temática, teleológica o temporal, lo que supone sin lugar a dudas un mayor esfuerzo argumentativo de quien lo alega.

## 6.- El caso en concreto

Desarrollado el marco jurídico de la unidad de materia y teniendo claro su alcance, características y configuración, revisará la Sala la validez del Acuerdo No. 034, teniendo en cuenta el concepto de violación expuesto por el departamento, el que en asuntos como éste constituye el marco de estudio al que se debe limitar el juez de legalidad.

Afirma entonces la parte demandante que el acuerdo acusado además de establecer el presupuesto para la vigencia fiscal 2015, también otorga otro tipo de facultades, que en su concepto, debieron conferirse en un acuerdo diferente. Tal como se observa a folio 3, luego de citar la definición legal de presupuesto, concluye:

*“Así cosas (sic), las disposiciones generales hacen referencia a la normatividad para la correcta ejecución del presupuestal, tema diferente a las facultades otorgadas en los Numerales 7, 9, 15 de los Gastos y numeral 2 del Programa Anual Mensualizado de Caja entre las Disposiciones Generales del Acuerdo de esta litis, por consiguiente se rompe la unidad de materia.*

*Reitero, el Acuerdo de Presupuesto es la planificación de ingresos como de egresos del Municipio, tema que es muy diferente a las facultades otorgadas por el Concejo al Alcalde como se puede observar en los Numerales 7, 9, 15 de los Gastos y numeral 2 del Programa Anual Mensualizado de Caja entre las Disposiciones Generales del Acuerdo 034 de 2014, por consiguiente, se rompe la unidad de materia, toda vez, que son dos temas muy diferentes” (Subrayas propias de la Sala)*

Como se observa, el concepto de violación citado se contrae a censurar sin mayor explicación que las facultades otorgadas en los numerales 7, 9 y 15 del acuerdo controvertido, son temas diferentes al presupuesto definido éste como la planificación de los ingresos y egresos del municipio.

Previo a continuar con el análisis sobre el caso en particular, conviene recordar que tal como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>3</sup>, una de las características del control ejercido por los Tribunales a los acuerdos municipales previa iniciativa del gobernador, es precisamente que dado su carácter rogado, “...*el control que ejerce está circunscrito a los cargos del gobernador o de los intervinientes en el proceso...*”, lo que según añade, no obsta para que se puedan considerar otras normas relevantes, especialmente las de rango constitucional. Por tal razón, concluye que el fallo sobre la validez produce efectos de cosa juzgada, “...*pero únicamente en relación con los cargos planteados y debidamente analizados...*”.

Queda claro entonces que tratándose de un control excepcional y rogado (no oficioso) que solo puede ser activado por el gobernador, su ejercicio demanda la exposición de un concepto de violación que contengan cargos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, tal como ocurre cuando se debate la legalidad de actos administrativos de carácter general. Sobre este punto en particular, es decir, sobre la carga argumentativa atribuida al demandante -en este caso, al Gobernador como legitimado en la causa por activa-, conviene recordar lo precisado por el Consejo de Estado, cuando en sentencia de 20 de febrero de 2014, citando una decisión que respecto de dicho tema constituye precedente judicial, advirtió<sup>4</sup>:

*“...En relación con este último presupuesto, esta Corporación ha advertido que, para que se configure un cargo apto, las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, deben ser claras<sup>5</sup>, ciertas, específicas<sup>6</sup>, pertinentes<sup>7</sup> y suficientes<sup>8</sup>.”*

<sup>3</sup> T-119 de 2003

<sup>4</sup> Sección primera. M.P. María Elizabeth García González. Expediente núm. Rad 11001-03-24-000-2009-00158-00

<sup>5</sup> “La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>5</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

<sup>6</sup> “Las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>6</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>6</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>6</sup>.”

<sup>7</sup> “La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>7</sup> y doctrinarias<sup>7</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>7</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>7</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>7</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.”

<sup>8</sup> “La **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la

como carga mínima de argumentación que el actor debe exponer para evitar una decisión inhibitoria.<sup>9</sup>

(...)

No le corresponde a esta Corporación examinar oficiosamente la constitucionalidad o legalidad de los actos administrativos acusados, sino pronunciarse respecto de las acusaciones razonablemente sustentadas que efectivamente formulen los ciudadanos, lo cual implica que esta Corporación sólo pueda adentrarse en el estudio de fondo de un asunto cuando la acusación se ha presentado en debida forma,<sup>10</sup> lo que implica que satisfaga la exigencia de una carga mínima de argumentación, pues esta constituye requisito sine qua non para que el debate de constitucionalidad o de legalidad se trabe en debida forma, y gire en torno a problemas jurídicos claramente discernibles<sup>11</sup>.

Consecuente con el precedente jurisprudencial enunciado, considera la Sala que el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con normas no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no alegados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda, que cumplan con ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como carga mínima de argumentación...” (subrayado extra texto).

Ahora bien, en aquellos casos en que no se cumple con tal presupuesto, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, se han inhibido para fallar de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, lo anterior, ante la imposibilidad de realizar una confrontación del acto acusado con las normas que se presumen violadas.

En el asunto que ocupa nuestra atención, ha de indicarse que se cita como norma violada el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, relativo a la unidad de materia que debe observar todo acuerdo. Sin embargo, el concepto de violación lejos de contener un estudio claro, suficiente, cierto, específico y pertinente de las razones por las cuales las normas censuradas carecen en este caso de una conexión temática teleológica o temporal con el objeto del acuerdo, es decir, con el presupuesto de rentas y gastos del municipio para el año 2015, lo único que contiene es la transcripción de los numerales 7 , 9 y 15 con cuya inclusión no está de acuerdo, así como la citación de dos definiciones de presupuesto, la primera del diccionario enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas y la otra que denomina “*definición legal*”, sin realizar mayor precisión sobre su fuente. No obstante la carencia absoluta de argumentación, de manera categórica afirma a título de conclusión que “...se rompe la unidad de materia, toda vez, que son dos temas muy diferentes...”(subrayado extra texto).

---

constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

<sup>9</sup> Sentencia C-1052 de 2001

<sup>10</sup> Sentencia C-447 de 1997

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil once (2011). Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Radicación número: 2009-00032-02. Actor: Efrén Antonio Hernández Díaz.

En este caso, como quiera que dicha falencia no fue advertida al momento de la presentación de la demanda, opta la sala por conocer de fondo el sublite, no sin antes advertir que la precariedad de la argumentación esgrimida releva a esta corporación de efectuar un análisis *in extenso* de las conexiones que deben existir entre las disposiciones que conforman un acuerdo.

En ese orden, a continuación transcribiremos las disposiciones que en criterio del demandante vulneran el principio de unidad de materia por cuanto no guardan relación con el tema principal del que se ocupa el acuerdo en revisión, es decir, con el presupuesto de rentas y gastos de municipio de Sotaquirá para la vigencia fiscal de 2015:

**“DE LOS GASTOS:**

(...)

*7. Traslados presupuestales: La administración central, Personería y Concejo Municipal, mediante acto administrativo, podrá realizar los traslados presupuestales dentro y entre los agregados de Funcionamiento.*

*En todo caso, el superávit presupuestal que arroje el año 2014 será adicionado al Presupuesto General mediante Acuerdo Municipal.*

(...)

*9. Incremento salarial: Se autoriza a la administración municipal efectuar los movimientos presupuestales en el agregado de funcionamiento, para garantizar el pago del incremento salarial aprobado por el Gobierno Nacional y Concejo Municipal. Igualmente, el Alcalde queda autorizado y facultado para celebrar los contratos a que haya lugar de conformidad con las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios, el Decreto 1510 de 2013 y otorgar las garantías que sean necesarias para el cabal cumplimiento de programas y proyectos contemplados en el Presupuesto Municipal y el Plan de Desarrollo.*

(...)

*15. Incorporación de reservas: La administración municipal incorporará al presupuesto general, las reservas presupuestales excepcionales y el ajuste. Estas correcciones o modificaciones se podrán efectuar respetando los compromisos y objeto que les dieron origen.*

(...)

**DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA**

(...)

*2. Modificaciones presupuestales del funcionamiento. El ejecutivo Municipal, el Concejo Municipal y la personería, podrá realizar traslados presupuestales mediante acto administrativo, atendiendo las necesidades urgentes de la administración.*

*Las reducciones y aplazamientos de partidas presupuestales, de acuerdo con el Decreto 111 de 1996, serán de resorte del Alcalde Municipal, quien lo determinará mediante acto administrativo.” (Subrayas de la Sala)*

Partiendo entonces de los lineamientos trazados por la Corte Constitucional según la cual, el cargo de falta de unidad de materia en tema presupuestal solo prospera cuando no existe una **mínima conexión temática** porque no guarda relación alguna con la materia presupuestaria o porque no existe una **mínima conexión teleológica** en la medida en que no busca lograr la cabal ejecución del

presupuesto o simplemente porque **supera las limitaciones de tiempo** que son inherentes al presupuesto, habrá de indicarse que en el caso en comento la sala no advierte a simple vista que se estructure alguno de estos eventos. En efecto, las normas se refieren a facultades para efectuar traslados presupuestales, movimientos presupuestales para garantizar el incremento salarial, incorporación de reservas y modificaciones presupuestales del funcionamiento, temas que están ligados a la materia presupuestal, buscan lograr su ejecución y no superan el límite temporal fijado en el acuerdo – vigencia fiscal 2015.

En consecuencia, no se declarará la invalidez del acuerdo por los estrictos motivos señalados en la demanda. Finalmente, es importante advertir que este pronunciamiento hace tránsito a cosa juzgada relativa. En consecuencia, nada obsta para que de encontrarse fundamentos y argumentos diferentes a los expuestos, se acuda a la jurisdicción contencioso administrativo en ejercicio del medio de control de simple nulidad, para que sea examinada la legalidad del acuerdo.

De otro lado, la Sala no reconocerá personería al Dr. Giovanni Parra Gil como apoderado del Departamento de Boyacá como quiera que el poder visible a folio 90 carece de los documentos que acrediten la calidad del poderdante, esto es, del Sr. David Dalberto Daza Daza.

### III. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

**PRIMERO: NO DECLARAR LA INVALIDEZ** del Acuerdo N° 034 de diciembre 5 de 2014, proferido por el Concejo Municipal de Sotaquirá (Boyacá), *“mediante el cual se establece el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Sotaquirá para la vigencia fiscal de 2015”*, por la causal señalada por la parte demandante.

**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** el presente proveído al señor Presidente del Honorable Concejo Municipal y al señor Alcalde Municipal de Sotaquirá (Boyacá) para los fines que se estimen pertinentes.

**TERCERO:** Se ordena la expedición de las copias auténticas que de esta providencia soliciten las partes intervinientes y a su costa.

**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente previa anotación en el sistema siglo XXI.

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de Decisión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada



**FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**ANA YASMÍN TORRES TORRES**  
Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA  
RETIFICACION POR ESTADO  
El caso anterior se notifica por estado  
No. 52 de hoy 11 ABR 2016  
EL SECRETARIO

