



Yopal, veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Ref.: Nulidad actos municipales. Modificaciones al presupuesto anual. Competencia privativa del concejo para crear, adicionar y modificar partidas (ingresos y apropiaciones). Traslados internos en el presupuesto aprobado: ¿competencia del alcalde o del concejo? Lectura constitucional prevalente. Autorizaciones *pro tempore* del concejo al alcalde para modificar el presupuesto: violación directa de la Carta. Precedentes constitucionales obligatorios. Claridad y consistencia de línea horizontal. Reiteración.

Demandante: YURIEN ESNEIDER MORENO y otro
Demandado: MUNICIPIO DE HATO COROZAL (alcaldía y concejo)
Origen: Juzgado Segundo Administrativo de Yopal
Fecha fallo: 21/02/2019
Radicación: 850013333002-2017-00172-01
Recurrentes: Alcaldía y Concejo Municipal de Hato Corozal

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Asunto por resolver

Se deciden las apelaciones de los integrantes de la pasiva contra el fallo que declaró la nulidad del acuerdo expedido por el Concejo Municipal de Hato Corozal, por el cual se otorgaron facultades al alcalde para modificar el presupuesto anual de la vigencia 2017.

Actividad en la instancia

Fecha	Actuación	Folio
08/04/2019	Ingreso por reparto.	2
30/04/2019	Admite recursos, sin novedades ¹ .	4
23/05/2019	Traslado para alegaciones escritas.	9
08/07/2019	Ingreso para fallo, sin novedades. Hay concepto del Ministerio Público.	33

Hechos relevantes

El Concejo Municipal de Hato Corozal expidió el Acuerdo PTA 200-02-004 del 05/04/2017 (fol. 14), sancionado el 07/04/2017 (fol. 49), por el cual autorizó al alcalde *pro tempore*² para que “modifique, adicione, incorpore, traslade y cree rubros presupuestales” respecto del presupuesto general de la vigencia fiscal 2017.

Se dijo en la motivación que se requería esa herramienta para adoptar medidas urgentes para ajustar el presupuesto al plan de desarrollo de ese municipio. No se precisaron hechos, alcance de las modificaciones previsibles ni los aspectos que pudieran necesitar acompasarse al presupuesto votado en el año 2016, con el plan de desarrollo que ya se estaba ejecutando.³

Los cargos

El núcleo de las censuras de la demanda alude a la imposibilidad de desprenderse el concejo de las atribuciones constitucionales para *modificar un presupuesto aprobado*, así sea *pro tempore*, por ser ellas privativas de la corporación administrativa. Se aludió a los arts. 313 de la Carta y 80 del D.L. 111 de 1996, entre otros preceptos.

LA SENTENCIA RECURRIDA

¹ Funcionario titular del despacho incapacitado durante las tres semanas hábiles de abril (fol. 3).

² “Desde la fecha de su aprobación y hasta el 31 de diciembre de 2017”.

³ El periodo normal de los actuales alcaldes y concejales se inició el 01/01/2016 y expira el 31/12/2019.

Fue proferida el 21/02/2019 por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal (fol. 193). Declaró la nulidad del acto acusado, prescindió de costas y ordenó remitir copias a los órganos de control, por presuntas connotaciones penales y disciplinarias de la actuación de los concejales de Hato Corozal.

Previo desestimación de las defensas instrumentales y las de fondo, expuestas oportunamente cuando se descorrió traslado de la demanda, invocó un fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá⁴, que dijo acoger en su integridad; declaró probado el cargo de infracción directa al ordenamiento, con separación de dos órbitas conceptuales de las autorizaciones conferidas en el acto acusado, a saber; i) inocuidad de las relativas a traslados presupuestales internos, por considerar que se trata de una competencia permanente propia del alcalde, para cuyo ejercicio no se requiere intervención del concejo; y ii) desconocimiento palmario del carácter privativo, en cabeza del concejo, de la potestad de modificar el presupuesto mediante creación o adición de apropiaciones.

El fallo al que aludió examinó los arts. 109 del EOP (Decreto Ley 111 de 1996); las sentencias constitucionales C-478/1992 y C-508/1996; el dictamen 1889 de la SCSC del Consejo de Estado, del 05/06/2008 (W. Zambrano), que diferencia las diversas especies de modificaciones al presupuesto anual, en el cual se indicó que en los términos de la sentencia C-192/1997, reiterada en sentencia C-442/2001, pueden hacerse movimientos internos en el presupuesto, sin intervención del concejo; pero las adiciones o créditos adicionales, en todos los casos, hacen parte de las atribuciones privativas indelegables de dichas corporaciones.

LOS RECURSOS

Municipio de Hato Corozal (fol. 210). Reprodujo los aspectos más relevantes de la contestación de la demanda, los cuales tuvieron como ejes temáticos: i) las facultades se otorgaron *pro tempore*, para el resto de la vigencia fiscal 2017; ii) con ello se precaven prácticas insanas permeadas por clientelismo y corrupción, de estar provocando intervención del concejo para cada novedad presupuestal; y iii) el fallo es contradictorio, porque si el alcalde puede hacer traslados internos directamente, no existe causal de nulidad. Además, destacó que el juzgado no se ocupó de la arista, introducida en conclusiones, acerca de presunta ineptitud de la demanda por no haberse atacado la actuación departamental que declaró legal el acuerdo remitido a la Gobernación para su revisión.

En las alegaciones de segundo grado (fol. 11) reprodujo esa cuerda expositiva.

Concejo de Hato Corozal (fol. 220). Invocó el principio de justicia rogada; estimó deficiente la motivación de la providencia atacada, porque presuntamente no identificó la causal de nulidad que hizo valer; reparó, muy tarde, que la demanda se admitió sin haberse corregido; inexplicablemente incursionó en el escenario de las causales de nulidad en los procesos electorales; tras inoficiosas y abstractas reiteraciones, finalmente adujo que esa corporación acudió a lo previsto en el numeral 5 del art. 313 de la Carta y se plegó al concepto 38206 del 01/10/2015 del Ministerio de Hacienda, al que atribuyó que por decreto puede modificarse el presupuesto en los eventos señalados en el art. 76 del Decreto 111 de 1996 y en el art. 29 (literal g) de la Ley 1551 de 2012.

En la etapa de conclusiones en esta instancia guardó silencio.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Solicitó que se confirme la sentencia recurrida (fol. 27). Se ocupó del régimen técnico del medio de control de nulidad simple, aunque no derivó consecuencias para el caso; precisó que, por no haberse demostrado existencia de un estatuto orgánico de presupuesto para Hato Corozal, ha de estarse al nacional; aludió a las atribuciones del concejo, acorde con el art. 32 de la Ley 136, subrogado por el art. 18 de la Ley 1551; concordó con las conclusiones del juzgado, respecto del carácter “cuasi indefinido” de la delegación que se hizo al alcalde en el acto acusado y en que, efectivamente, tales atribuciones son privativas de las corporaciones administrativas de elección popular.

⁴ Sentencia del 08/05/2018, M.P.: J.A. Fernández Osorio, radicación 150012333000-2018-00018-00 (Boyacá Vs. Chiquinquirá).

36

CONSIDERACIONES

1ª Control instrumental. Constatado el ritual según lo ordenado en el art. 132 del C. G. del P., en armonía con los arts. 207 de la Ley 1437 y 29 de la Carta, se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal (ley 472 y CPACA). La competencia es privativa del Tribunal para desatar la segunda instancia de un fallo que proviene de un juzgado de su Distrito; no hay reparos fundados relativos a los presupuestos para juzgamiento de fondo, se trata del medio de control de simple nulidad, desprovisto de rigores litúrgicos, ejercido por un ciudadano; el libelo ofrece el mínimo conceptual que permite identificar los cargos y desplegar defensa y juzgamiento y la pasiva fue oportunamente convocada y oída.

1.1 Cuestión procesal previa. El demandante intervino representado por apoderado; el mandato obra al folio 26; en la audiencia inicial se tuvo en cuenta la legitimación adjetiva (fol. 154). Pese a ello, sin explicación, se desconocieron los alegatos de ese abogado (fol. 184), por supuesta falta de personería. Se trata de irregularidad no substancial, pues la argumentación de la demanda, acogida en dicho fallo en lo central, se reprodujo en alegaciones y esta Corporación la considerará.

También se advierte que varias personas, entre ellas el presidente del Concejo Municipal de Hato Corozal, otorgaron poder *post fallo* (fol. 217); el juzgado únicamente reconoció el mandato respecto de esa corporación y así concedió el recurso (fol. 225), sin reparos de los sujetos procesales. Por ello solo se tiene como recurrente, en esa arista, al concejo.

1.2 Carácter preclusivo de las etapas procesales. Los voceros de la pasiva censuraron que el juzgado no haya examinado la tardía excepción (inepta demanda), asomada en alegatos, relativa a supuesta necesidad de acusar, también, el acto departamental que dictaminó que el acuerdo acusado se ajustó al principio de legalidad.

Debe destacarse que el proceso se desarrolla por etapas ordenadas y preclusivas; no se contesta la demanda en cada memorial que introduce la parte demandada. Si bien el juez podrá examinar oficiosamente excepciones que atacan el fondo del asunto o que impiden proferir sentencias de mérito, concurren deberes de lealtad, además deseables, que al honrarse depuran el escenario del litigio y propenden por un juzgamiento más certero.

De ahí que sacar a relucir a última hora que una demanda no debió admitirse por falta de corrección, sin haberse recurrido el auto; o que la proposición quedó mal integrada, sin advertirlo en todo el decurso del juicio, se aparta de ese deber ser procesal.

Basta ahora agregar que el acuerdo municipal queda configurado con la aprobación que compete al respectivo concejo; entra en vigencia desde su sanción y promulgación por el alcalde; existe y surte autónomos y plenos efectos desde entonces. La intervención del gobernador, en ejercicio del control de tutela administrativa, se despliega para que, si encuentra motivos para ello, objete y acuda al estrado; su lectura y su dictamen no hacen parte del acuerdo. Menos pueden condicionar el sentido del juzgamiento.

2ª Marco conceptual: aristas del régimen presupuestal municipal. Integración normativa

2.1 Esta Corporación, tiempo ha, examinó los lineamientos constitucionales (normativos y jurisprudenciales) acorde con los cuales las entidades territoriales carecen de facultades para idearse estatutos orgánicos de presupuesto distintos al que rige para la Nación; la Carta y la Ley Orgánica (D.L. 111 de 1996) imponen la observancia integral del principio de integración normativa, sin otro margen de maniobra reglamentaria que *adaptar* ese ordenamiento al diseño organizacional de los municipios; *adaptar* por supuesto, no equivale a variar los ejes estructurales de aquel.

En efecto: hace más de una década el Tribunal precisó a los municipios de su jurisdicción, con vista en algunos fallos constitucionales que trazan similar rumbo

respecto de las leyes (C- 478/92, C-337/93, C-089A/94 y C-546/94, cuya línea ratifica la sentencia C-1645 de 2000, C. Gaviria), lo siguiente:

Estatuto orgánico municipal de presupuesto

El Constituyente ha prodigado especial atención a la regulación del presupuesto y a las técnicas presupuestarias (Capítulo III del Título XII), preocupación comprensible porque en esos instrumentos se plasman y concretan las políticas públicas que orientan el gasto estatal. En esa tendencia se inscriben los arts. 352 y 353 de la Carta que confiaron a la ley la regulación *orgánica* del presupuesto, bajo cuya órbita gravitacional deberán adoptarse las disposiciones de las entidades territoriales.

El cometido legal, que se ejerció mediante las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 222 de 1995, quedó plasmado en el Decreto 111 de 1996, por el cual se compiló el núcleo esencial del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que aplica a la Nación y a las entidades territoriales, en los términos de los arts. 104 y 109 del último citado.

Por consiguiente, las disposiciones que adopten los concejos municipales para regular la planeación, preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, en cuanto fueren compatibles con el Estatuto Orgánico Nacional, adquieren el mismo plus de fuerza normativa propio de la *ley orgánica*, guardadas proporciones, en los términos del art. 151 de la Constitución. En lenguaje más pedagógico: el acuerdo que contenga el estatuto orgánico presupuestal de un municipio, salvo que se aparte de los lineamientos constitucionales y de la ley orgánica presupuestal, es *obligatorio* para el respectivo concejo; está por encima de los acuerdos ordinarios y lo vincula en todos los procesos concretos presupuestarios anuales y no puede ser exceptuado ni burlado por la corporación administrativa. Obliga por vía general, desde luego, mientras sus reglas estuvieren vigentes.⁵

2.2 También ha indicado esta colegiatura, varios años antes de la expedición del acto acusado, cómo opera la distribución constitucional y legal de las competencias de concejos y alcaldes para preparar, discutir, votar y ejecutar la herramienta del presupuesto anual, así:

Los contrapesos en materia presupuestal: iniciativa restringida y moderada libertad decisoria del concejo. Se ha trabado visible discrepancia entre el alcalde de Aguazul y su concejo acerca de la distribución de competencias para *preparar, presentar el proyecto, modificarlo y votarlo* en consonancia con los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios locales que atañen al trámite.

Una vez más, siguiendo derroteros de antaño, la Corporación precisa que, si bien la Carta reservó al alcalde la iniciativa para configurar el proyecto, el concejo no está conminado a aprobarlo o improbarlo como lo reciba: existe un margen decisorio, una relativa libertad de configuración normativa, específicamente de valoración de conveniencia y de proyecciones técnicas, de delimitación de políticas públicas y de armonización de visiones acerca del alcance y desarrollo del Plan de Desarrollo, que los concejales pueden ejercer dentro de limitaciones impuestas por el ordenamiento. [...] ⁶.

Ahora bien: lo que ya dejó definida esta Corporación para la generalidad de los proyectos de acuerdo de iniciativa restringida a los alcaldes, amerita estudio más detallado – aquí propuesto

⁵ TAC sentencia del 15/02/2007, Néstor Trujillo González, radicación 850012331002-2006-00387-00. Reiteración, fallo TAC del 17/02/2013, mismo ponente, radicación 850012333001-2012-00278-00.

⁶ La cita que se omite corresponde a fragmentos de la sentencia TAC del 15/02/2007, radicación 2012-00278-00, ya aludida en precedencia.

mandatario atribuyó al resultado de ese ejercicio decisorio para el presupuesto 2013 del municipio de Aguazul⁹.

3ª PROBLEMA JURÍDICO

¿Puede el concejo municipal autorizar pro tempore al alcalde para modificar el presupuesto anual mediante adición, incorporación, traslado y creación de rubros presupuestales?

Tesis: No, las modificaciones al mismo (crear, incorporar y adicionar rubros de ingresos o de gastos) corresponden a la órbita privativa e indelegable de los concejos municipales. La discusión no puede versar acerca de lo accesorio (el tiempo de duración de las facultades) pues, simplemente, no puede mediar esa especie de delegación de funciones de las corporaciones administrativas. Las modificaciones por decreto solo pueden referirse a las autorizadas por el art. 76 del D.L. 111 de 1996, con la modulación que le agregó la sentencia C-442 de 2001, para *reducir o aplazar apropiaciones*.

3.1 La opción interpretativa que se anuncia no es nueva, ni se requiere traerla de los pares; debía ser conocida por las autoridades territoriales de Casanare – también por los jueces de este Distrito – pues otrora, con razonado fundamento en la jurisprudencia de los órganos de cierre, aquí se dijo:

5ª Modificaciones al presupuesto: ¿puede autorizarse al alcalde para adoptarlas?

5.1 En virtud del principio democrático la Carta ideó un sistema de *pesas y contrapesas* para decidir acerca del presupuesto; el régimen de Hacienda Pública preceptúa la unidad del mismo y dispone que debe adoptarse por un órgano colegiado de representación popular (Congreso, asambleas y concejos, arts. 345 a 347); la Ley Orgánica de Presupuesto debe regular lo relativo a sus *modificaciones* (art. 352 ibidem) y dichos principios impregnan a su vez el ordenamiento territorial en esa materia (art. 353 ibidem).

5.2 El EOP (Decreto 111 de 1996) diseña un mecanismo rígido para tales modificaciones, así:

ARTÍCULO 80. 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 apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17).

ARTÍCULO 81. 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).

De manera que *siempre* el órgano colegiado ha de intervenir cuando corresponda *aumentar la cuantía de las apropiaciones iniciales o incluir nuevas* tanto para funcionamiento como para inversión y servicio de la deuda, esto es, virtualmente para *todo* lo que pudiera ser objeto de *traslados* entre partidas del presupuesto o de *adiciones* a las mismas. Será el respectivo ejecutivo (Gobierno, gobernadores y alcaldes) el que pueda *disminuirlas* y, eventualmente, en virtud de *contracréditos* hacer otros movimientos.

La comprensión que ha fijado la Corte Constitucional para esas restricciones puede verse, entre otras, en la siguiente sentencia:

⁹ TAC sentencia del 17/04/2013, Néstor Trujillo González, radicación 850012333001-2012-00278-00.

expresamente en las objeciones – desde la órbita propia de las normas sobre preparación, discusión y expedición del presupuesto, no consideradas en el fallo citado⁷.

[...]

El Constituyente materializó el principio democrático, que en esta materia configura un mecanismo de pesos y contrapesos entre el titular de la iniciativa (Gobierno) y quien tiene la potestad de decidir (Congreso), en las siguientes reglas específicas:

i) El Gobierno configura privativa y excluyentemente el proyecto anual de presupuesto (art. 346); desde luego, lo preceden variados instrumentos de planeación, ya concertados en el escenario del Congreso, entre ellos, el Plan de Desarrollo y los programas de inversión (art. 341).

ii) El Congreso no puede *aumentar* partidas del cómputo de rentas, recursos de crédito ni balance del tesoro, *sin el concepto previo favorable* del ministro de hacienda (art. 349).

iii) El Congreso no puede *aumentar* partida alguna del presupuesto de gastos, ni incluir nuevas, sin la *aceptación* escrita del respectivo ministro (art. 351, primer inciso) y

iv) El Congreso podrá *reducir o eliminar* partidas de gastos, *salvo* cuatro grupos, cuya afectación requiere consentimiento del Gobierno, expresado por conducto del ministro: - servicio de la deuda pública; - obligaciones contractuales del Estado; - atención de los servicios ordinarios de la administración; e – inversiones autorizadas en los planes y programas, ya aprobados por la ley (art. 351, inciso 2º).

Esas mismas interacciones entre el ejecutivo y el colegiado administrativo municipal, tienen que reproducirse en el ordenamiento orgánico presupuestal, de origen legal o administrativo (arts. 352 y 353 C.P.; art. 109 D.L. 111 de 1996).

El desarrollo legislado de las reglas constitucionales no difiere – ni podía hacerlo – de las directrices trazadas en la Carta, como puede constatarse en los arts. 60, 62 y 63 del referido Decreto 111 de 1996; tan solo se identifica allí una precisión adicional, al mencionar entre los instrumentos de planeación a (sic) considerar, el Plan Operativo Anual de Inversión.

Al descender a la regulación local de Monterrey, para la exacta comprensión del alcance de los arts. 42, 43 y 51 del Acuerdo 34 de 2001, tiene que hacerse una lectura conforme con la Constitución: las solicitudes que deban cursarse, así como la mediación, aceptación o consentimiento del secretario de hacienda, *únicamente pueden estar referidos a los eventos en que*, de acuerdo con el ordenamiento superior, *el proceso decisorio del Concejo está condicionado por la voluntad del ejecutivo*. Entenderlo de otro modo, esto es, que *todas las modificaciones* dependan del asentimiento de un alcalde, tomaría ilusorio el control político administrativo de los concejos; convertiría al alcalde en centro exclusivo del poder decisorio y de simple ornato el paso del proyecto por el colegiado local⁸.

[...]

Conclusión primer bloque. En los anteriores términos esta colegiatura reafirma que no pueden *per se* descalificarse las modificaciones que el concejo introduzca al proyecto de acuerdo de presupuesto, solo porque no haya mediado el consentimiento o autorización previa del alcalde; menos, que para invalidarlas sea suficiente que las determinaciones del órgano administrativo plural se aparten de las políticas trazadas por el consejo de gobierno al adoptar el POAI cuyo proyecto se anexa al de presupuesto para que sea *votado* por el concejo.

Acerca de lo primero, es necesario escudriñar en detalle cuáles fueron las partidas afectadas y si por su naturaleza corresponden a la órbita privativa del alcalde; y en cuanto a lo segundo, puesto que normas relativas al denominado *marco fiscal de mediano plazo*, aquí invocadas, imponen otras restricciones, se verificará si se demostraron las inconsistencias que el

⁷ En esa oportunidad se estudiaron únicamente los cargos propuestos, bajo el principio de justicia rogada, en un contencioso objetivo ordinario del art. 84 del C.C.A.

⁸ TAC, fallo del 15 de febrero de 2007, ponente Néstor Trujillo González, 850012331002-2006-00387-00. Sin alterar la esencia se han corregido errores gramaticales.

Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución^[8], que indica que los traslados presupuestales 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^[9]. 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^[10], por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales 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.”^[11]

Así pues son inconstitucionales los traslados presupuestales administrativos, por lo cual no se ajusta a la Constitución el que el Congreso le ordene al Gobierno llevar a cabo tal operación. A propósito, no sobra recordar como en oportunidades anteriores la Corte encontró fundadas objeciones presidenciales que acusaban proyectos de ley por vulneración de los artículos 345 y 346 de la Constitución, al ordenar al Gobierno hacer traslados presupuestales a fin de asignar recursos para el financiamiento de proyectos señalados por el Congreso¹⁰.

De donde se concluye que, así como el Congreso no puede desprenderse de la potestad de *votar las modificaciones al presupuesto*, sea mediante *orden al Gobierno* o mediante *autorizaciones* para que lo haga en su lugar, tampoco pueden hacerlo los concejos municipales a favor de los alcaldes: el principio de legalidad que impera para la formación y variación del presupuesto nacional se extiende de idéntica manera a los entes territoriales¹¹.

3.2 La discusión jurídica de ahora requiere algunas precisiones adicionales, a saber: i) la Sala conoce el dictamen de la SCSC en que se apoyó el par de Boyacá, acerca de la diferenciación entre algunos traslados administrativos (que no alteren el equilibrio del presupuesto ni el valor absoluto de las apropiaciones) y las de mayor impacto (crear o adicionar ingresos, crear o adicionar apropiaciones); como la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional, respecto de la imposibilidad de modificar el presupuesto en sí mismo por vía administrativa, constituye precedente vinculante, al mismo ha de estarse.

3.3 La salvedad que permite *reducir o aplazar total o parcialmente apropiaciones por acto administrativo* (esto es, distinto a crear, adicionar, incorporar o modificar de otras formas estimado de ingresos o apropiaciones para gastos), autorizada por el art. 76 del D.L. 111 de 1996, tiene alcances estrictos y restrictivos, cuando ocurran los eventos allí señalados, sin que puedan afectarse discrecionalmente ramas del Poder Público y organismos autónomos, en virtud de la expresa condición que introdujo la Corte

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1249 de 2001, Marco Gerardo Monroy Cabra. Invoca, entre otros precedentes, el fallo C-581 de 1997.

¹¹ TAC, auto del 15/03/2016, Néstor Trujillo González, radicación 850013333001-2016-00011-01 (popular relativo a creación de CEIBA EICE).

Constitucional en la sentencia C-315 de 1997 (H. Herrera Vergara), así: “*el Gobierno debe ejercer dicha facultad en forma razonable y proporcionada, respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas*”.

3.4 También se ha invocado el literal ‘g’ del art. 29 de la Ley 1551 de 2012 para deducir que la incorporación de ciertos ingresos al presupuesto *puede hacerse por decreto del alcalde*; visto el precepto, por el cual se subrogó al art. 91 de la Ley 136, se tiene que dice:

ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. *Funciones*. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente (sic) de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: [...]

g) 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.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal (sic) dentro de los diez (10) días siguientes.

3.4.1 Esa norma fue demandada ante la Corte Constitucional; se declaró inhibida por ineptitud del ataque, según los términos de la sentencia C-699/2013. En el portal del Senado, en el que se consultó durante preparación de ponencia, no hay noticia de juzgamiento posterior¹². Por ello el juez administrativo dispone de libertad para interpretarla, ante la falta de un precedente vinculante.

3.4.2 Podría suponerse que esa especial autorización legal se justifique por la necesidad de incorporar de manera expedita los recursos nuevos, que deban adicionarse al presupuesto en curso. Sin embargo, transmutar la *decisión privativa del concejo*, que debe ser previa para *modificar* el estimado de ingresos o las apropiaciones que con cargo a ellos pretendan incorporarse en la vigencia, por una *simple comunicación ex post*, se percibe claramente contraria a los lineamientos, estos sí vinculantes, que trazó la Corte Constitucional en la sentencia C-1249/2001, ya examinada.

Puesto que la redacción del acto acusado no diferencia a qué recursos adicionales se refiere ni qué otras novedades del presupuesto se quiso dejar hacer al alcalde por acto administrativo, la advertencia es pertinente: es irrelevante qué se propuso el concejo o cómo el alcalde ejerció las facultades; aquí solo se juzga el contenido material del acuerdo demandado, como acto regla o abstracto, con prescindencia de lo que tuviera que decirse de los que se hayan desprendido del mismo.

4ª CONCLUSIÓN CASO CONCRETO

Tanto la naturaleza del acuerdo acusado como los *motivos, fines y efectos* del medio de control de nulidad simple reducen este juzgamiento a un asunto de puro derecho, basta confrontar la literalidad de aquel con el sistema de fuentes, acorde con los cargos que se analizan y el concepto de violación, para decidir el conflicto.

¹² http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html#29 consulta del 17/07/2019 a las 16:36 horas.

39

La demanda careció de técnica y no fue corregida, pese al requerimiento judicial temprano. No obstante, fue suficiente para: i) identificar el acto glosado, su autoría y su contenido material; ii) el cargo, globalmente visto, radicó en que el Concejo Municipal de Hato Corozal se desprendió de atribuciones privativas e indelegables, esto es, infracción directa de la Carta; iii) la pasiva conoció el ataque, fue oída y pretendió trasladar la discusión a la *duración* de las facultades *pro tempore*, simple distractor que la sentencia de primer grado recorrió parcialmente, pues lo relevante, como ya se dijo, es otra cosa: *son facultades indelegables* de la corporación administrativa de elección popular.

Los concejales y el alcalde (o sus asesores jurídicos) *debían saber* cuál es el precedente vinculante proferido, 16 años antes, por la Corte Constitucional. Este Tribunal lo ha hecho valer en varias oportunidades; sus sentencias son públicas y se publican. Así que no hay sorpresa alguna en lo que ahora se decide.

Puesto que el juzgado de origen, valido de citación exógena, arribó a las mismas conclusiones, se confirmará la sentencia recurrida, aunque con diferencias de matices en la motivación, ya consignadas en el marco teórico, con entera prescindencia de lo que se haya o no ejecutado por las autoridades de Hato Corozal durante el 2017. La respuesta judicial, ostensiblemente tardía en primera instancia, para el caso tendrá cuando menos efectos pedagógicos.

4ª Costas. Sin necesidad de acudir a interpretación del art. 188 del CPACA para escudriñar el margen de ponderación propio de asuntos ordinarios de otra estirpe¹³, basta señalar que el de ahora es un litigio de interés público, exento de ellas, sea cual fuere el resultado.

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

RESUELVE:

1º CONFIRMAR, por lo indicado en motivación, la sentencia del 21/02/2019, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, por la cual declaró la nulidad del Acuerdo PTA 200-02-004 del 05/04/2017, expedido por el Concejo Municipal de Hato Corozal, acto que otorgó facultades al alcalde para introducir diversas modificaciones al presupuesto anual de la vigencia 2017.

2º Sin costas, por improcedentes.

3º Sin perjuicio de la notificación legal, remítase copia informativa al gobernador de Casanare; publíquese en el portal institucional de la Corporación (*avisos a la comunidad*).

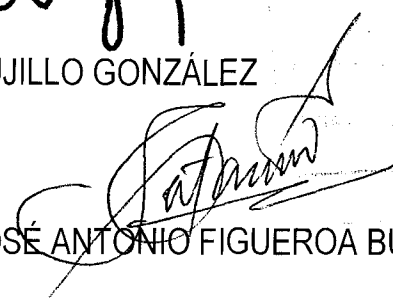
NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sesión de la fecha, acta . NS Y.E. Moreno Vs. Hato Corozal, anulación acuerdo PTA 200.02.004 sw 2017. Confirma estimatoria; radicación 2017-00172-01. Hoja de firmas 9 de 9).

Los magistrados,


NESTOR TRUJILLO GONZÁLEZ


AURA PATRICIA LARA OJEDA


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

139

¹³ Matriz IX-2016. La procedencia se rige por el art. 188 CPACA; ver también art. 392 del C. de P.C. y arts. 81 y 365 del C.G.P.

TRIBUNAL ELECTORAL
CASA DE JUSTICIA
SECRETARÍA
El término de comparecencia de la
anterior providencia, por los
durante los días 29 30
y 31 de Julio de 2019, las
partes guardaron silencio. Se
encuentra en firme

SECRETARIO