



Yopal, diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013)

Ref.: OBJECIONES EN DERECHO. ACTOS MUNICIPALES. PRESUPUESTO MUNICIPAL. TRÁMITE DE LAS OBJECIONES: NO REQUIERE PRONUNCIAMIENTO PREVIO DEL CONCEJO. PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE ORIGEN LEGAL. FACULTADES DEL CONCEJO PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE ACUERDO: ALCANCE RESTRICTIVO DE LA AUTORIZACIÓN PREVIA DEL ALCALDE. SUPRESIÓN DE PARTIDAS DE INGRESOS (DESAHORRO FAEP): APRECIACIÓN DE CONVENIENCIA Y VALORACIÓN TÉCNICA PROPIA DEL CONCEJO. REDUCCIÓN DE PARTIDAS DE GASTOS E INVERSIONES: LA REGLA GENERAL AUTORIZA AL CONCEJO SIN MEDIAR CONSENTIMIENTO DEL ALCALDE. EXCLUSIÓN DE APROPIACIONES POR DECISIÓN JUDICIAL: EL AJUSTE EN GUARDA DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL ES PRIVATIVO DEL CONCEJO. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO. EJECUCIÓN DEL FALLO: NO ES COMPATIBLE CON LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO. VARIACIONES DE FONDO REQUIEREN NUEVA INICIATIVA O AVAL DEL ALCALDE. Sentencia reiterativa. Presupuesto municipal de Aguazul, vigencia fiscal 2013.

Objetante: Alcalde de Aguazul  
Radicado: 850012333001-2012-00278-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

#### ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de decidir acerca de las objeciones en derecho que el alcalde de Aguazul opuso al proyecto de acuerdo aprobado por el Concejo Municipal, por el cual adoptó el presupuesto para la vigencia fiscal.

Por no haberse acogido la ponencia que presentó el magistrado sustanciador, se recoge en esta providencia la posición de mayoría, con nuevo ponente.

### ANTECEDENTES PROCESALES<sup>1</sup>

1. El escrito de objeciones en derecho fue presentado en la Secretaría de esta Corporación el 12 de diciembre de 2012 y repartido en la misma fecha (fl. 1 y 793). Ingresó al despacho el 13 de enero de 2013 (fol. 793).
2. Mediante proveído de 16 de enero de 2013, el ponente, en Sala unitaria, rechazó el escrito de objeciones al Acuerdo N° 025 del 30 de noviembre de 2012, por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul – Casanare para la vigencia 2013 (fls. 794 a 798).

Esta providencia fue objeto del recurso de súplica por parte del objetante (fls. 799 al 811), que fue resuelto el 6 de febrero de 2013 por la Sala integrada por los restantes miembros del Tribunal Administrativo de Casanare, quienes repusieron el auto de 16 de enero de 2013 y en su lugar ordenaron la admisión y continuación del trámite (fls. 813 a 824).

3. Por auto del 13 de febrero del año en curso, el ponente dio cumplimiento a lo resuelto en el recurso de súplica y ordena dar el trámite dispuesto en el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986; la notificación personal al procurador delegado ante esta Corporación; y la correspondiente fijación en lista por el término de 10 días para que el funcionario del Ministerio Público y cualquier otra persona pueda intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas (fl. 827).
4. Mediante proveído del 14 de febrero del año en curso se ordenó comunicar la admisión de las objeciones en derecho al presidente del Concejo de Aguazul y por su intermedio a los demás integrantes de esa corporación, con el fin de garantizarles su intervención durante el término de fijación en lista (fol. 830).
5. Las notificaciones del auto admisorio se surtieron por medio de mensaje de datos dirigido al buzón oficial de la entidad, así:
  - a) El 14 de febrero de 2013, al alcalde del municipio de Aguazul a través de su Oficina Asesora Jurídica y a la Procuraduría Judicial Administrativa 53 (fl. 828).
  - b) De la misma manera se envió la comunicación al presidente del Concejo de Aguazul el 15 de febrero del presente año (fol. 831).
6. El proceso se fijó en lista No. 001 en el portal web de la Secretaría del Tribunal el 20 de febrero de 2013 (fol. 832). Ingresó para fallo el día 14 de marzo de 2013 (fl. 867). Posteriormente fue reasignado al actual ponente, a cuya disposición quedó el 4 de abril de 2013 (fol. 870).

### HECHOS<sup>2</sup>:

1.- La Secretaría de Desarrollo Social<sup>3</sup>, el 1 de noviembre de 2012 mediante oficio 140.593-2012, presentó proyecto de Acuerdo No. 032 del 1 de noviembre de 2012, "por medio del cual se

<sup>1</sup> Tomados de la ponencia que preparó el magistrado José Antonio Figueroa Burbano.

<sup>2</sup> Extracto parcial tomado de la ponencia que preparó el magistrado José Antonio Figueroa Burbano.

<sup>3</sup> Encargada de las funciones del empleo del alcalde.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
OBJECIONES. PROYECTOS DE ACUERDO 850012333001-2012-00278-00

expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare, para la vigencia fiscal del año 2013".

2.- En el primer debate del proyecto de Acuerdo No. 032 de 2012 el concejal Ronal Derbyn Suárez Rodríguez solicitó incluir un parágrafo al artículo 9° del proyecto de Acuerdo N° 032, el cual reza así: "el detalle del gasto hace parte integral del presente acuerdo y para modificarse requerirá autorización del Concejo Municipal".

3.- El 26 de noviembre de 2012<sup>4</sup> el Alcalde Municipal pidió copia del acta del primer debate del proyecto de acuerdo, aclarando que no obstante que la Secretaría de Hacienda de manera diaria requirió la hora y fecha señaladas para su estudio y primer debate, las mismas no fueron suministradas, razón por la cual la administración municipal no asistió, pero deja la salvedad de que siempre estuvo atenta a participar para así haber absuelto las inquietudes del Concejo Municipal o suministrar la información y las aclaraciones que este requiriera.

4.- Conforme con el artículo 59 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del municipio de Aguazul<sup>5</sup>, el Concejo Municipal tenía plazo hasta el 08 de noviembre para devolver el proyecto de acuerdo de presupuesto al municipio para su sanción, lo cual no ocurrió.

5.- El Concejo Municipal únicamente requirió información respecto del acuerdo estudiado al municipio, mediante la comunicación del 27 de noviembre de 2012, por la cual el concejal ponente solicitó lo relacionado con el fundamento legal de la incorporación de los recursos del balance, los proyectos que corresponden a las vigencias futuras según el Acuerdo N° 024 de 2012 y la depuración del presupuesto de gastos. Requerimiento que fue atendido por la administración municipal mediante oficio 140.684.2012 del 29 de noviembre de 2012.

6.- El Cabildo no solicitó al municipio ni información, ni aclaraciones relacionadas con los ingresos y gastos de la fuente de financiación FAEP, lo cual de haberse requerido, en palabras del alcalde, se hubiera dilucidado a cabalidad.

7. La Administración Municipal, mediante oficio 100.145.2012 del 30 de noviembre de 2012, señaló al Concejo Municipal que la proposición realizada en primer debate consistente en adicionar un parágrafo al artículo 9° del proyecto de acuerdo presentado por el municipio, vulneraba el Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>6</sup>, por cuanto esta norma contiene las disposiciones relacionadas con la programación, aprobación, ejecución, modificación y control de presupuesto general del municipio y de sus entidades descentralizadas y cita sus artículos 10, 21, 32, 51, 55 y 56; por otra parte indica en el aludido escrito, que dicho ordenamiento establece que el presupuesto del sector central del municipio y de los establecimientos públicos, debe guardar concordancia con el contenido del plan de desarrollo municipal, el marco fiscal de mediano plazo, el plan operativo anual de inversiones, las obligaciones contractuales del municipio, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración municipal, lo autorizado en el plan operativo anual de inversiones y los planes y programas de que trata el acuerdo del plan de desarrollo municipal por lo cual no se podrá reducir ninguna de las partidas (ingresos y gastos) contempladas en el proyecto de acuerdo.

8. Por medio de la comunicación No. 100.146.2012 del 30 de noviembre de 2012, el municipio solicitó a la secretaria ejecutiva del Concejo Municipal, dar lectura en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2012, del oficio 100.145.2012 antes de que se iniciara o se continuara con el segundo debate, con el fin de dar a conocer al Concejo Municipal los fundamentos legales que soportan que el Concejo Municipal no podía reducir o eliminar recursos de ingresos y gastos, al proyecto de acuerdo presentado por el municipio, sin embargo, a este documento no se le dio lectura debido a que el presidente de la Comisión de Presupuesto manifestó que los mismos

<sup>4</sup> Oficio 140.676-2012.

<sup>5</sup> Acuerdo No. 022 de 2008

<sup>6</sup> Acuerdo No. 022 de agosto

serían leídos en lectura de correspondencia ya que fue aprobado un orden del día y no puede entrarse a realizar modificación.

9. En la discusión de 19 de Noviembre de 2012<sup>7</sup>, el Concejo no analizó lo relacionado con los recursos FAEP como ingresos del municipio, solamente el ponente señaló que el tema de las fuentes de financiación del FAEP era bastante grande e informó que hasta el día 29 de noviembre había una reunión donde se especificaría cuáles son los recursos, así que sugirió dejar que en plenaria se aclare la duda.

10.- La proyección de los recursos FAEP obedece a la ley, así que no depende de ninguna reunión, conforme se señaló en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo No. 032 del 1 de noviembre de 2012, donde se resaltó la importancia y se transcribió el artículo 44 de la Ley 1450 de 2011, los artículos 144 y 150 de la Ley 1530 de 2012 y los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 1074 de 2012.

11.- En sesión de fecha 30 de Noviembre de 2012<sup>8</sup>, el Concejo Municipal de Aguazul estudió el proyecto de acuerdo; allí, el concejal Pedro González propuso modificar los artículos primero y segundo con el objeto de reducir el presupuesto presentado por el municipio, eliminando los recursos FAEP, incorporados en el rubro 20102 dentro de los ingresos de capital del presupuesto de ingresos y reduciendo las partidas del capítulo 30205 fuente FAEP, del presupuesto de gastos e inversión de la vigencia 2013; aduciendo que la Corporación tiene asignada la competencia para introducir modificaciones al presupuesto del municipio, en especial para eliminar y reducir partidas de gastos propuestas por el alcalde, con la excepciones que prevé el inciso 2 del artículo 56 del Estatuto de Presupuesto Municipal, concordante con el artículo 63 del Decreto 111 de 1996, el gobierno municipal ha incluido dentro del agregado de ingresos de capital recursos de FAEP por valor de \$22.494.053.461, que se han incorporado en el presupuesto de gastos de la vigencia 2013, por el mismo monto (capítulo 30205, aunque estos recursos del FAEP tienen una distribución asignada por las leyes 1450 de 2011 (artículo 118) y 1530 de 2012 (artículo 150), dentro del proyecto de Acuerdo N° 032 de 2012, no se ha sustentado debidamente por parte de la administración municipal con elementos y supuestos que se tuvieron en cuenta para estimar el valor presupuestado ni tampoco se ha soportado los proyectos que se irán a financiar con esta fuente de financiación.

Incluso, a la corporación no se allegó ninguna certificación del FAEP, en la cual se indique el monto que se transferirá al municipio en la vigencia del 2013 ni los proyectos que se tiene previsto asignar en el sector vial, según lo establecido en el artículo 118 de la Ley 1450 de 2010. de igual modo, la corporación llama la atención de la administración municipal, sobre los problemas de gestión que se han presentado en la vigencia 2012, que retrasaron distintos proyectos de inversión, entre ellos los recursos financiados con recursos del FAEP, y por supuesto nos lleva a evaluar y replantear las decisiones con relación a los procesos de programación presupuestal de las siguientes vigencias, en aras de propiciar una gestión municipal más eficiente y acorde con los postulados de causación de ingresos y gastos, señalados en el artículo 8, de la Ley 819 de 2012, con fundamento en lo expuesto, se solicita a la plenaria preliminar y reducir las partidas financiadas con recursos del FAEP, contempladas en los artículos 1 y 2 del proyecto de Acuerdo N° 032 de 2012".

12.- La proposición realizada por el concejal Pedro González, en el segundo debate del Proyecto de Acuerdo N° 032, fue aprobada por los trece concejales del municipio de Aguazul. Concluidos los debates se aprobó en plenaria el Acuerdo 025 de 30 de noviembre de 2012 "por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare" y fue firmado por el presidente y la secretaria general del Concejo Municipal de Aguazul.

<sup>7</sup> Primer debate al proyecto de Acuerdo No. 032 de 2012. Comisión de presupuesto.

<sup>8</sup> Segundo debate; puesta en plenaria del Proyecto de Acuerdo N° 032. Asistencia de los 13 Concejales

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
OBJECIONES. PROYECTOS DE ACUERDO 850012333001-2012-00278-00

13.- Las partidas financiadas con recursos del FAEP del Proyecto de Acuerdo No. 032 de 2012, el Concejo Municipal las eliminó en su totalidad, no solo de los ingresos, sino también de los gastos.

14.- Con la reducción y eliminación de las partidas financiadas con recursos FAEP, el Concejo redujo el presupuesto tanto de ingresos y gastos en la suma de \$25.631.661.507 y no en la suma de \$22.494.053.461, conforme lo reducido o eliminado en el Acuerdo Número 025 del 30 de noviembre de 2012. El alcalde hace un cuadro comparativo donde relaciona el código, el concepto, los recursos del FAEP contemplados en el proyecto de acuerdo N° 032, la proposición aprobada en plenaria en segundo debate y lo dispuesto en el acuerdo N° 025, del cual concluye que el municipio de Aguazul, dentro del presupuesto de rentas, ingresos, gastos e inversiones de la vigencia fiscal de 2013, presentado al Concejo Municipal el 1 de noviembre de 2012, proyectó \$25.631.661.507 tanto en ingresos como en gastos de recursos FAEP, lo que implicó para el municipio, que al aprobar los concejales la proposición del concejal Pedro González, el presupuesto general del municipio se redujera en su integridad, sin embargo el Acuerdo N° 025 del 30 de noviembre de 2012, no suprimió los \$25.631.661.507 del presupuesto General del municipio, sino lo redujo a \$22.494.053.461 que corresponden: al código 2010202 por concepto de transferencias del nivel nacional por valor de \$22.494.053.461, al código 201020201 por concepto de desahorro FAEP artículo 118 de la Ley 1450 de 2011 por valor de \$4.464.053.461 y al código 201020202 por concepto desahorro FAEP artículo 150 de la Ley 1530 de 2012 por valor de \$18.030.000.000 lo que conllevó a que de los \$25.631.661.507 proyectados en ingresos y gastos con la fuente de financiación, solamente dejaran en el Acuerdo No. 025 la suma de \$3.137.608.046 los cuales corresponden \$700.000.000 a rendimientos financieros y \$2.437.608.046 de recursos del superávit fiscal de FAEP, teniendo destinación exclusiva para vías, los cuales habían sido apropiados en el rubro 3020504020103 mantenimiento y mejoramiento de vías rurales del municipio, recursos que no se podían disminuir, y para equilibrar el presupuesto el Concejo Municipal destinó los \$2.437.608.046 de los \$3.137.608.046 para todos los sectores de inversión que estaban financiados con recursos FAEP, entre los que se encuentran: vivienda, agropecuario, agroindustrial, medio ambiente, desastres, servicios públicos, turismo y TIC's, sectores diferentes a vías, lo que vulnera el artículo 118 de la Ley 1450 de 2011.

Al analizar el objetante, el Acuerdo Municipal N° 025 de 2012, obtiene que la inversión de los \$3,137,608,046 con recursos del FAEP, la dejaron desagregada así: \$2,123,608,046 en la sección denominada con el código 30205 y \$1.014.000.000 en el Fondo Local de Salud; es decir, que los recursos de Superávit fiscal del FAEP que se originan por el desahorro en virtud del Artículo 118 de la Ley 1450 de 2011, fueron destinados a todos los sectores de inversión; contraviniendo lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 1450 de 2011, que modifica el artículo 44 de la Ley 1430 de 2010, y que autoriza a los departamentos y los municipios que cuenten con ahorros en el FAEP, para que retiren hasta un 25% del saldo total que a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley tengan en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, a razón de una cuarta parte del total autorizado por cada año entre el 2011 y el 2014, especificando que los recursos a que se refiere tendrán como única destinación la inversión en vías de su jurisdicción.

15. Y finalmente señala que de acuerdo con en el artículo 56 del Acuerdo N° 022 del 26 de agosto de 2008, el Concejo Municipal de Aguazul no tenía competencia para eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Alcalde como lo efectuó, ya que la competencia dada en este artículo contempla excepciones las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Municipio, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración municipal, las autorizadas en el plan operativo anual de inversiones y los planes y programas de qué trata el Acuerdo del Plan de Desarrollo Municipal; además, la facultad o competencia dada en el Artículo en mención, solo permite en las partidas de gastos y no de ingresos, conforme a lo señalado en el inciso segundo del artículo 56 del Acuerdo No.022 de 2008, que señala que el Concejo Municipal podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Alcalde.

### PRETENSIONES<sup>9</sup>

Con base en los fundamentos fácticos resumidos en el literal A, solicita:

1.- Declarar fundadas las objeciones por inconstitucionalidad e ilegalidad presentadas por el Municipio al Acuerdo No. 025 del 30 de noviembre de 2012 del Concejo Municipal de Aguazul, a través del cual se expidió el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul-Casanare para la vigencia 2013; y en su lugar dejar el presentado por la administración municipal al Concejo el 1 de noviembre de 2012, como Proyecto de Acuerdo No.032 del 1 de noviembre de ese año.

2.- Ordenar al Concejo Municipal de Aguazul Casanare que adopte los correctivos del caso, es decir, que incorpore al presupuesto de rentas, ingresos, gastos e inversiones del Municipio de Aguazul-Casanare para la vigencia 2013, los recursos de FAEP que eliminaron de los artículos primero (ingresos) y segundo (gastos) del Proyecto de Acuerdo presentado por el Municipio.

Para fundamentar esta pretensión agregó que el Municipio de Aguazul no podría repetir el presupuesto de la vigencia fiscal de 2012 ya que técnicamente no sería viable teniendo en cuenta que:

La Ley 152 de 1994 en su artículo 28° establece la armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al plan y que con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el Plan Nacional de Desarrollo, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la Ley Orgánica del presupuesto.

Según el artículo 44° de dicha norma, las asambleas y concejos definirán los procedimientos a través de los cuales serán armonizados los planes territoriales con los respectivos presupuestos.

El presupuesto para la vigencia 2012 fue elaborado respetando la estructura de gastos del Plan de Desarrollo "Huellas de Esperanza", el cual es distinto del nuevo plan de desarrollo del actual gobierno denominado "HECHOS DE GOBIERNO POR AGUAZUL 2012-2016", situación que afectaría notablemente a los habitantes del Municipio de Aguazul porque no se podría ejecutar el nuevo plan de inversión propuesto.

El presupuesto de la vigencia 2012 tiene fuentes de financiación que en el año 2013 ya no se reciben, como son las regalías con base en la Ley 141 de 1994, ya que el actual Sistema General de Regalías tiene una estructura dentro del presupuesto del municipio totalmente diferente a las demás fuentes de financiación de acuerdo a la Ley 1530 de 2012, y de hacerlo se vulneraría esta ley ya que los recursos del Nuevo Sistema General de Regalías se incorporan al presupuesto solamente cuando el OCAD apruebe cada uno de los proyectos.

En el presupuesto de la vigencia 2013 existen algunas fuentes de financiación que en el 2012 no existían, como son los recursos del FAEP y los recursos de Margen de Comercialización.

### ACERVO PROBATORIO<sup>10</sup>

Por auto del 6 de marzo de ese mismo año se abrió la actuación a pruebas, decretando la incorporación de las aportadas en el escrito de objeción y ordenando al Concejo de Aguazul la remisión del informe de ponencia presentado en la sesión de primer debate del Acuerdo N° 025 (fol.

<sup>9</sup> Tomadas de la ponencia que preparó el magistrado José Antonio Figueroa Burbano.

<sup>10</sup> Resumen parcial y readecuado, tomado de la ponencia que preparó el magistrado José Antonio Figueroa Burbano.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
OBJECIONES. PROYECTOS DE ACUERDO 850012333001-2012-00278-00

844). El Presidente del Concejo de Aguazul envió la documentación solicitada (fol. 854 a 866). Se allegaron los siguientes documentos:

1º El Municipio de Aguazul mediante su apoderado judicial informó al despacho que la ANH ha consignado al municipio de Aguazul la suma de \$11.938.232.478 por concepto de desahorro recursos FAEP de la vigencia fiscal de 2012, lo anterior con el fin de demostrar que el proyecto de presupuesto del municipio (Acuerdo N° 032) se encontraba sustentado con base en el artículo 118 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 150 de la Ley 1530 de 2012 y en los artículos 1 y 2 del Decreto 1074 de 2012 y, conforme al marco fiscal de mediano plazo y al plan de desarrollo entre otros.

También anexa copia de los giros realizados al municipio el 13/06/12, el 04/02/13 y el 15/02/13; de igual forma adjuntó certificación de la Secretaría de Hacienda Municipal sobre los aludidos giros de la ANH (fls 845 a 850).

2º Acuerdo N° 025 de fecha 30 de noviembre de 2012 por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones de Aguazul-Casanare para la vigencia 2013 (fls 83 a 106) y certificación de su estudio y aprobación en los debates de la ley reglamentaria en las sesiones ordinarias correspondientes al mes de noviembre de 2012 suscrita por la secretaria general de ese cabildo (fol. 107).

3º Proyecto de Acuerdo No. 032 del 1 de noviembre de 2012, "por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare, para la vigencia fiscal del año 2013" (fls. 151 a 187), con su exposición de motivos (fls. 188 a 196) y oficio remisorio suscrito por la secretaria de desarrollo social (fol. 109).

4º Anexos del proyecto de acuerdo, a saber: la desagregación de ingresos, la desagregación de egresos, copia del marco fiscal de mediano plazo, el plan operativo anual de inversiones y la certificación de la oficina asesora de planeación de proyectos (fol. 109 y 199).

5º Acta de junta de gobierno N° 015 de fecha 8 de octubre de 2012, donde aparece como orden del día la presentación del presupuesto 2012, del marco fiscal de mediano plazo y el plan operativo anual de inversiones para la vigencia fiscal del 2013 (fls. 201 a 211), incluyendo la línea contemplada para recursos de vivienda en la vigencia fiscal 2013 (fol. 211), el plan de gestión de riesgo de desastres del mes de septiembre de 2012 (fls 213 a 284), el Acuerdo N° 020 del 10 de septiembre de 2012 por el cual se establecen los factores de subsidios y de aporte solidario de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y aseo para el municipio de Aguazul (fls. 286 a 292), las solicitudes de interconexión de servicios de gas domiciliario vereda Cupiagua, barrio Villa Laguito, Colegio León de Greiff, kilómetro 1 – 850 vía a Sogamoso, barrio el Caney, vereda Monterralo, corregimiento de San José, barrio Provipaz, Iguamena, barrio San Pedro, urbanización Villa Sofia y vereda Atalayas (fls. 294 a 313), el reporte de las deudas reconocidas no pagadas discriminado por fuentes de financiación (fls. 314 a 315), la certificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el municipio a 31 de diciembre de 2011 con cargo de las regalías, fueron financiados con dichos recursos, sin necesidad de utilizar los recursos del FAEP; certificado suscrito por la secretaria de hacienda (fol. 316).

6º Acta de Comisión de Presupuesto N° 023, intervención de debate de concejales de fecha 19 de noviembre de 2012 para estudiar el proyecto de acuerdo N° 032 firmada por la secretaria general del concejo (fls. 145 a 147 y también 857 a 859). Igualmente, informe de primer debate al proyecto de Acuerdo N° 032 de 2012, suscrito por el cabildante ponente, Ronal Derbyn Suárez Rodríguez (fol. 863 a 866).

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
**OBJECIONES. PROYECTOS DE ACUERDO 850012333001-2012-00278-00**

7º Acta donde consta la modificación del artículo 9 del proyecto de acuerdo N° 032, que adiciona el siguiente párrafo "el detalle del gasto hace parte integral del presente acuerdo y para modificarse requerirá autorización del Concejo Municipal" el cual es aprobado y rubricado por 5 concejales miembros de la comisión de presupuesto (fol. 148 y también 856).

8º Solicitud del concejal Ronal Derbyn Suárez Rodríguez de la modificación del artículo 9 del proyecto de acuerdo N° 032 adicionando un párrafo (fol. 149 y también 862).

9º Mediante oficio 140.676-2012 del 26 de noviembre de 2012, el Alcalde Municipal solicita copia del acta del primer debate del proyecto de acuerdo (fol. 111).

10º Comunicación del 27 de noviembre de 2012, mediante la cual el concejal ponente solicitó información relacionada con el fundamento legal de la incorporación de los recursos del balance, los proyectos que corresponden a las vigencias futuras según el Acuerdo N° 024 de 2012 y la depuración del presupuesto de gastos (fol. 113).

11º Oficio 140.684.2012 del 29 de noviembre de 2012, por medio del cual la administración municipal atiende el requerimiento de fecha 27 de noviembre de 2012 hecho por el concejal ponente del proyecto de acuerdo N° 032 (fol. 114 a 118).

12º Oficio 100.145.2012 del 30 de noviembre de 2012 mediante el cual el municipio solicita no hacer modificaciones al proyecto de acuerdo en mención sin la autorización del ejecutivo y que no estén contemplados dentro de marco de la Constitución y la ley. Cita apartes del Acuerdo 022 de 2008 por medio del cual se compilan las normas orgánicas del presupuesto general del municipio de Aguazul y de la sentencia de 17 de junio de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare dentro del proceso 2009-00049-00 (fls. 120 a 124).

13º Comunicación No. 100.146.2012 del 30 de noviembre de 2012, con recibido del mismo día a las 4:30 p.m. en el Concejo Municipal, por medio de la cual el municipio solicita a la secretaria ejecutiva del Concejo Municipal dar lectura en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2012, del oficio 100.145.2012 antes de que se inicie el segundo debate (fol. 126).

14º Acta N°111 de 30 de noviembre de 2012, en la que consta la reunión de los concejales para dar continuidad a las sesiones de noviembre, donde figura como punto 5 en el orden del día la puesta a plenaria del proyecto de acuerdo N° 032 (fls. 128 a 142).

15º Planilla de voto nominal de puesta a plenaria del proyecto de acuerdo N° 032 de fecha 30 de noviembre de 2012 con 13 votos al Sí (fls.143).

16º Documentos que acreditan la investidura de alcalde de Aguazul, que corresponden al señor HELI FERNANDO CAMACHO CAICEDO (folios 318 y 319).

17º Acuerdo N° 022 del 26 de agosto de 2008, por el cual se actualizan y compilan las normas orgánicas del presupuesto general del municipio de Aguazul y sus entidades descentralizadas (fls. 323 a 367).

18º Acuerdo N° 023 del 26 de agosto de 2008 por el cual se autoriza la utilización de intereses generados por la colocación de créditos, para la gestión de las actividades misionales del Instituto de Vivienda Municipal de Aguazul (fls.369 a 371).

19º Acuerdo N° 013 del 14 de agosto de 2012, por el cual se adopta el plan de desarrollo integral "Hechos de Gobierno por Aguazul 2012 – 2016" (fls. 372 a 649).

10º Diagnóstico integral de la entidad territorial "municipio de Aguazul" (fol. 650 a 792).

CONSIDERACIONES DE FONDO

1ª COMPETENCIA DEL TRIBUNAL Y AGOTAMIENTO DEL TRÁMITE INSTRUMENTAL

1.1 *Posición disidente.* El magistrado sustanciador postuló en auto del 16 de enero de 2013<sup>11</sup> y en la ponencia no acogida que no se surtió adecuadamente el proceso de discusión en sede administrativa, por no haberse sometido las objeciones al conocimiento y pronunciamiento previo del concejo municipal; según su parecer, la excepción señalada en el art. 109 del D.L. 111 de 1996 es inaplicable, desconoce el sistema armónico que la Carta ha trazado para ventilar los desacuerdos entre el presidente, los gobernadores y alcaldes y los respectivos órganos colegiados (Congreso, asambleas y concejos), de manera que así se trate de asuntos presupuestales, el juez no adquiere competencia si no se ha llevado el disentimiento del ejecutivo ante dichas corporaciones.

1.2 *Posición de mayoría.* El Tribunal examinó el aspecto procesal anunciado y optó por una solución diferente, por las razones consignadas en auto del 6 de febrero de 2013, por el cual se despachó el recurso de súplica contra la decisión del sustanciador. Allí se ordenó abrir la actuación en la instancia, así:

Empecemos por retomar la ratio decidendi de aquel fallo de tutela:

*"[...] Vistos los argumentos esgrimidos por el actor, se encuentra que básicamente alude a que el Tribunal se fundamentó en una norma inaplicable al caso concreto, es decir, tuvo en cuenta el procedimiento para las objeciones contenido en la Ley 136 de 1994, cuando debió tener en cuenta aquel del Decreto 111 de 1996, norma especial tratándose de proyectos de acuerdo sobre presupuesto.*

*En efecto, el procedimiento contenido en la Ley 136 de 1994, artículos 78, 79 y 80, trata de manera general el trámite que debe imprimir el Burgomaestre a las objeciones por ilegal e inconstitucional de algún proyecto de acuerdo<sup>12</sup>.*

*Por su parte, el Decreto 111 de 1996 "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", precisa en su artículo 109 que para el trámite de normas orgánicas de presupuesto, las entidades territoriales deberán ceñirse a las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto adaptándolas, mutatis mutandi, a su organización y a las condiciones de cada entidad territorial, y en lo que tiene que ver con las objeciones presentadas por el alcalde al proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, precisa que estas deberán ser enviadas al Tribunal Administrativo dentro*

<sup>11</sup> Folio 794.

<sup>12</sup> **Artículo 78°.-** Objeciones. El alcalde puede objetar los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

El alcalde dispone de cinco días para devolver con objeciones un proyecto de no más de veinte artículos, de diez días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando el proyecto exceda cincuenta artículos.

Si el Concejo no estuviere reunido, el alcalde está en la obligación de convocarlo en la semana siguiente a la fecha de las objeciones. Este periodo de sesiones no podrá ser superior a cinco días.

**Artículo 79°.-** Modificado Artículo 4 Ley 177 de 1994 decía así: Objeciones por inconveniencia. Si la plenaria del Concejo rechazare las objeciones por inconveniencia, el alcalde deberá sancionar el proyecto en un término no menor a ocho (8) días. Si no lo sanciona, el presidente de la corporación procederá a sancionarlo y publicarlo. **Subrayado declarado inexecutable Sentencia C 112 de 1996 Corte Constitucional.**

**Artículo 80°.-** Objeciones de derecho. Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere. Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo al Tribunal para fallo definitivo."

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
**OBJECIONES. PROYECTOS DE ACUERDO 850012333001-2012-00278-00**

de los cinco (5) días siguientes al recibo para sanción, sin imponer ningún trámite previo a la remisión a la Corporación. Dice expresamente la norma:

*"ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.*

***Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción.***

*El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regiró el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad." (Resaltado de la Sala).*

En ese sentido, la normativa orgánica de presupuesto contiene un trámite especial cuando se trate objeciones efectuadas por el Alcalde al proyecto de acuerdo sobre presupuesto, que es diferente y preferente al que contiene genéricamente la Ley 136 de 1994.

La Sala encuentra que la distinción en el trámite para las objeciones de proyectos de acuerdos de naturaleza presupuestal, fue dispuesta por el legislador teniendo en cuenta que se trata de un tema de trascendencia social para la comunidad respectiva, que requiere agilidad, sumaria y prontitud, por ende, no puede ser sometido al trámite normal de un proyecto de acuerdo de cualquier otra materia.

A partir de lo anterior, la Sala concluye que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", debió acudir al procedimiento consagrado en la norma especial, previamente aludida, a fin de evitar un pronunciamiento inhibitorio y de esa forma, de verificar las demás condiciones procesales requeridas, emitir un juicio de valor y de fondo respecto de las objeciones al proyecto de presupuesto presentadas por el Alcalde de Chocontá [...]”<sup>13</sup>.

Vemos pues que mediante esta providencia el H. Consejo de Estado, máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sentó un precedente judicial, en efecto, al afirmar: "... la normativa orgánica de presupuesto contiene un trámite especial cuando se trate objeciones efectuadas por el Alcalde al proyecto de acuerdo sobre presupuesto, que es diferente y preferente al que contiene genéricamente la Ley 136 de 1994", es lo suficientemente claro que en estos eventos se debe aplicar el Decreto 111 de 1996 "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" y más concretamente seguir el procedimiento establecido en el segundo párrafo del artículo 109 de dicho decreto que reza "... Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción..."<sup>14</sup>.

La Sala retomó y reiteró la línea abierta en otra ocasión, así:

**"(...) Trámite judicial de las objeciones**

*Las normas generales de la Ley 136 de 1994 (Art. 78 y 80) han previsto que las objeciones en derecho que presenten los alcaldes deben estudiarse primero por los concejos, reservando la intervención judicial para los eventos en que hayan sido expresamente desechadas por esos cuerpos administrativos colegiados, disposiciones que en lo pertinente subrogan, con ligeras variaciones, los Art. 113 y 114 del Decreto compilador 1333 de 1986.*

**Sin embargo, para el proyecto de acuerdo por el cual pretenda votarse el presupuesto existe regulación expresa y especial, en norma de superior jerarquía, como lo es el régimen legal orgánico de presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996. En los términos del inciso segundo del Art. 109 de dicho estatuto, tomado de los Art. 94 de la Ley 38 de 1989 y 52 de la Ley 179 de 1994, las objeciones en derecho que opongan los alcaldes en estas materias, pasan directamente al conocimiento del respectivo tribunal administrativo, sin que haya oportunidad ni tenga que mediar pronunciamiento de los concejos: el perentorio plazo**

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda –Subsección A–, sentencia del 17 de junio de 2010, ponente L.R. Vergara Quintero, radicado 11001-03-15-000-2010-00573-00(AC).

<sup>14</sup> TAC, auto del 6 de febrero de 2013, ponente Héctor Alonso Ángel Ángel, en este mismo radicado.

**legal (5 días) del que goza el alcalde para preparar el escrito de objeciones, no da espacio para ello<sup>15</sup>.**

Por consiguiente, el trámite que activó la Alcaldesa de Monterrey es el previsto en la Ley y resulta infundada la glosa que sobre el punto consignó el Presidente del Concejo de esa municipalidad [...]<sup>16</sup>. (La negrilla y subrayado es de la Sala).

Igualmente, respecto de la glosa por presunta inconstitucionalidad de la regla especial que adoptó el Decreto 111 de 1996 para el trámite de objeciones en asuntos presupuestales, en aclaración de voto que sobrevino al aludido auto del 6 de febrero de 2013 se hicieron las siguientes precisiones adicionales que ahora ratifica la Sala:

La excepción de inconstitucionalidad implícita. La esencia de la providencia recurrida radica en una especie de excepción de inconstitucionalidad respecto del art. 52 de la Ley 179 de 1994, incorporado en el art. 109 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan las **normas orgánicas del presupuesto**, cuyo núcleo a su vez se aplica en todos los niveles: nacional, departamental y municipal.

Revisadas versiones en la web, página del Senado y otras, no se encuentra que ese precepto haya sido juzgado por la Corte Constitucional; por consiguiente, en la perspectiva formal es legítimo interpretarlo en cualquier nivel de la judicatura y si se encuentran y dan fundadas razones, inaplicarlo por infracción directa a la Carta. [...]

Objeciones en asuntos presupuestales y principio democrático. [...] este Tribunal ha estimado que debe aplicarse el trámite especial del art. 109 del Decreto 111 de 1996, cuando se trata de objeciones a proyectos de acuerdo relativos a presupuesto [... porque]:

- El trámite de objeciones de proyectos de acuerdo, como bien lo dice el auto recurrido, no está regulado en la Constitución. Por ello existe relativa libertad de configuración normativa para el Congreso;
- No parece de la esencia del principio democrático que se cumpla el largo ritual ordinario de volver el proyecto objetado al concejo municipal para que se pronuncie acerca de las objeciones. El equilibrio entre las dos autoridades de elección popular (alcalde y concejales) en ese proceso decisorio puede mantenerse intacto: la iniciativa privativa del primero, la deliberación y decisión del segundo. Y la intervención del juez para discernir los desacuerdos estrictamente jurídicos entre ellos en nada lo rompe, porque ambos pueden ser oídos en este procedimiento especial.
- La publicidad, la contradicción de los argumentos y el debido proceso con relación al concejo pueden preservarse sin sobresalto alguno mediante el mecanismo expedito de notificar el auto que admite la actuación al presidente del cabildo. El plazo legal para decisión judicial de fondo da cabida a un breve traslado, que cumpla los mismos fines de la *fijación en lista* que ordenaban los arts. 114 y 121 del Decreto 1333 de 1986, si se estima que ya no procede en virtud de la eliminación de ese rito en el CPACA.

Luego a falta de ostensible quebranto de la Constitución, el art. 109 del Decreto 111 de 1996 está vigente y debe aplicarse al caso, sin que la temprana clarificación judicial de las posiciones jurídicas de alcalde y concejo, las últimas enteramente viables y oportunas en sede procesal, desvirtúe el principio democrático en el sentido que asoma el auto suplicado, esto es, en la aparente privación de oportunidad para que el cabildo conozca y refute las objeciones en derecho que haga el mandatario municipal.

<sup>15</sup> Auto del 1º de febrero de 2007, C. Perdomo, e 850012331003-2007-00002-00; auto del 15 de diciembre de 2006, N. Trujillo, en la misma actuación.

<sup>16</sup> Auto de 15 de febrero de 2007 dentro del Rad.: 850012331002-2006-00387-00, objetante alcalde de Monterrey, M.P. Néstor Trujillo González. En el mismo sentido, se citó el auto de 1º de febrero de 2007 dentro del Rad.: 850012331003-2007-00002-00, objetante alcalde de Aguazul, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

[...] existe una razón constitucionalmente legítima para que las objeciones en asuntos presupuestales tengan un tratamiento procesal legal diferente y más expedito, pues la trascendencia del instrumento de planeación que ha de recoger periódicamente los lineamientos del programa de gobierno acogido por los electores y del plan de desarrollo validado por el respectivo concejo, amerita que trabada la discusión entre alcalde y cabildo, el juez de control de legalidad intervenga lo más rápidamente posible y decida a la brevedad<sup>17</sup>.

Puesto que el sustanciador mantuvo su lectura del sistema de fuentes, la Sala no acogió la ponencia que habría conducido a fallo inhibitorio; en su lugar ha entendido que existen verdaderas objeciones fundadas en consideraciones jurídicas que le corresponde decidir directamente por esta vía abreviada, acorde con el mandato del art. 109 del D.L. 111 de 1996, por no existir ni pronunciamiento de su juez natural que lo retire del ordenamiento, ni sólidos motivos para desconocer la voluntad legislada, que se encuentra armónica con la Carta Política.

#### CARGOS FUNDAMENTO DE LAS OBJECIONES

1º Violación del ordenamiento orgánico en lo que atañe a la iniciativa restringida del alcalde para presentar proyectos de acuerdo en materia presupuestal. Normas citadas: artículos 313 numeral 5 de la Constitución Política (a la luz de la sentencia C-315 de 1997), 352 y 353; Decreto Ley 111 de 1996; Acuerdo 22 de 2008 expedido por el Concejo de Aguazul (artículo 31 y 51) y Ley 1551 de 2012, artículo 18 numeral 3 literal "a".

Respecto de dichos preceptos sostiene el alcalde que la preparación y elaboración del proyecto de presupuesto es de su resorte exclusivo, de donde infiere que no puede ser modificado por el Concejo sin que medie el consentimiento del mandatario.

2º. Violación del principio de planificación. Normas: Acuerdo 22 de 2008, artículos 9, 10 y 56.

La objeción destaca que el proyecto de presupuesto configurado por el alcalde está articulado con el Plan de Desarrollo 2012-2016, con el marco fiscal de mediano plazo y con el Plan Operativo Anual de Inversiones para el 2013, este último adoptado por la Junta de Gobierno el 8 de octubre de 2012 (acta 15, anexo 9).

<sup>17</sup> Aclaración de voto del magistrado Néstor Trujillo González al auto del 6 de febrero de 2013, radicado 850012331001-2012-00278-00. Presupuesto Aguazul – 2013. Se ha modificado la literalidad para suprimir las expresiones en primera persona.

Según la Administración, las partidas que debían financiarse con recursos del FAEP corresponden a varias líneas estratégicas descritas en el documento; por consiguiente, deduce que el concejo no podía eliminar o reducir partidas de gastos necesarias para cumplir el POAI y el Plan de Desarrollo Municipal 2013. Alude en este aparte al fallo del 17 de junio de 2009 proferido en el proceso 2009-00049-00 del que citó algunos párrafos acerca de la compatibilidad del proyecto de presupuesto con el marco fiscal de mediano plazo en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En detallada exposición de las múltiples líneas estratégicas presuntamente afectadas con la supresión de la fuente presupuestal del FAEP, señala la importancia de las diversas metas, programas y subprogramas; de ello es pertinente destacar que se relacionan con pluralidad de sectores y necesidades colectivas, entre ellas, el denominado "Programa Estratégico 4.2 Movilidad por un Desarrollo Integral" del que hacen parte proyectos de mantenimiento y mejoramiento de vías rurales de la jurisdicción de Aguazul; proyecto de pavimentación, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas de Aguazul; proyecto de realización de estudios y diseños de infraestructura vial rural y urbana.

El escrito de objeciones indica que para dicho programa estratégico estaba previsto asignar la suma de \$ 997.087.113. Dicho rubro hace parte de una inversión para financiar con recursos FAEP por \$ 2.123.608.046 los que a su vez corresponden a un fragmento de la inversión total de \$ 3.137.608.046.

3º. Violación del principio de especialización del municipio. Alude al artículo 15 de una fuente normativa desconocida. También cita el artículo 150 de la Ley 1530 de 2012 y 118 de la Ley 1450 de 2011, por el cual se modificó el artículo 44 de la Ley 1430 de 2010, acerca de la destinación exclusiva para el sector vías de los recursos que provengan del FAEP.

Según la explicación visible al folio 70 del escrito de objeciones, el Concejo Municipal dejó en el texto final del acuerdo aprobado recursos del FAEP por la suma de \$ 3.137.608.046 los cuales corresponden a \$ 700.000.000 derivados de rendimientos financieros y lo restante a superávit fiscal del FAEP, los cuales tendrían la destinación

restringida señalada en el aludido artículo 118. Indicó que de estas partidas el Concejo apropió la suma de \$2.437.608.046 para todos los sectores de inversión que se había proyectado financiar con recursos FAEP mediante el mecanismo de disminución porcentual en todos ellos (ver cuadros explicativos en los folios 70 y 71).

4º. Incompetencia del Concejo. Dice el memorialista que el Concejo de Aguazul incurrió en materias vedadas a esa corporación, contrariando los artículos 209, 313 y 315 de la Constitución y los artículos 55 y 56 del Acuerdo 22 del 26 de agosto de 2008, expedido por esa corporación, porque la responsabilidad de ejecutar el plan de desarrollo es del alcalde y para ello son necesarios los ingresos y las apropiaciones afectadas por la decisión de la colegiatura administrativa, ente este que para poderse ocupar de tales materias tenía que obtener el consentimiento previo del alcalde.

5º Desconocimiento del fundamento legal relativo a la utilización de recursos FAEP.

Normas citadas: Ley 1450 de 2011, artículo 118 que modifica el artículo 44 de la Ley 1430 de 2010; Ley 1530 de 2012, artículo 150 y Decreto 1074 de 2012.

Precisa el alcalde en este acápite que, en lo que atañe específicamente a la vigencia fiscal 2013, se pretendió hacer uso del desahorro del FAEP por los dos caminos indicados en los artículos 118 de la Ley 1450 y 150 de la Ley 1530 de 2012, así: desahorro artículo 118 Ley 1450: \$ 4.464.053.461 y por superávit fiscal \$ 2.437.608.046; y desahorro FAEP artículo 150 Ley 1530, \$ 18.030.000.000. En el escrito de objeciones se hacen diversas cuentas con los rubros aludidos y otros para insistir en que finalmente quedó en el acuerdo objetado un remanente de recursos del superávit fiscal del FAEP irrigados en todos los sectores de inversión que únicamente era factible apropiar para el de vías.

### RÉPLICA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE AGUAZUL

Dentro del término de fijación se recibió pronunciamiento respecto de las objeciones por parte de los trece concejales de Aguazul (fls. 833 a 842) en los siguientes términos<sup>18</sup>:

<sup>18</sup> Resumen tomado de la ponencia que preparó el magistrado José Antonio Figueroa Burbano, con algunos ajustes.

- a. El trámite del proyecto de Acuerdo N° 032 de 2012 (que finalmente se aprobó y numeró como Acuerdo N° 025 de 2012), se surtió en sus dos debates reglamentarios, obrando según los términos y procedimientos previstos en el reglamento interno de la Corporación contenido en el Acuerdo 022 de 2008 y lo reglamentado en el Decreto Nacional 111 de 1996.
- b. La presidencia del Concejo remitió el proyecto de acuerdo N° 032 a la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública, la cual estaba integrada por los concejales Juan Bautista Vargas Silva, José Edilberto Vega Barrera, Brian Rafael Rodríguez, Luís Guillermo Verdugo Cubides y Ronal Derbyn Suárez Rodríguez y se designó como ponente a este último.
- c. La comisión aplicó los procedimientos previstos en los Capítulos II y III del Título Tercero del Acuerdo N° 022 de 2008, teniendo en cuenta dos términos relacionados con las funciones de la comisión, a saber: el del artículo 57 que fija como plazo límite para dar el debate del proyecto el día 20 de noviembre de 2012 y el del artículo 59 en el que se establece que si el aludido proyecto no ha sido preparado de acuerdo a las disposiciones de ese ordenamiento y así lo decidiere la comisión, podrá remitirlo al tesorero municipal a más tardar el 8 de noviembre quién lo deberá devolver con las correcciones y adiciones pertinentes antes del 12 de noviembre para inicio del primer debate.

Disposición que no constriñe la posibilidad de que en el curso de los dos debates reglamentarios surjan observaciones de fondo a esta iniciativa y que no pretende agotar la competencia de la corporación, sino que está concebida para que se constaten aspectos atinentes a la presentación de los anexos que requiere el proyecto.

- d. Al tenor de los artículos 150 numeral 11, 300, 313 numeral 5, 338, 345, 352 y 353 de la Constitución y de los artículos 104 y 109 del Decreto Ley 111 de 1996, la competencia para adelantar el estudio y aprobación del proyecto de presupuesto del municipio recae sobre el concejo municipal; así las cosas, a las entidades territoriales le son aplicables las disposiciones del Título XII de la Constitución, los principios de la Ley Orgánica de Presupuesto y sus propias normas presupuestales, expedidas conforme a aquella.
- e. Está dentro de las competencias del concejo municipal introducir ajustes a ingresos y gastos en el proyecto de presupuesto conforme a los artículos 55 y 56 del Acuerdo N° 022 de 2008, con limitación solo en torno a que no se podrá aumentar ni el ingreso ni el gasto sin que medie previamente concepto favorable del ejecutivo; para la reducción no señala restricción alguna en cuanto al ingreso, aunque respecto del gasto condiciona algunas excepciones.
- f. La Comisión en sesión de 19 de noviembre de 2012 solamente acogió la propuesta de aprobar el proyecto de Acuerdo N° 032, incluyendo la modificación del artículo 9 en cuanto a adicionar un párrafo solicitada por el ponente; de igual forma el concejal Brian Rodríguez dejó expresa la preocupación sobre los recursos FAEP, tema que él mismo indica requerirá un estudio por parte de la plenaria.

- g. En la sesión plenaria de 30 de noviembre de 2012, el concejo municipal aprobó por unanimidad dos modificaciones concretas al proyecto del aludido acuerdo con respecto a los recursos FAEP, los cuales estaban incluidos como recursos de capital dentro de los ingresos totales del proyecto de acuerdo.

En primer lugar, se dispuso la reducción tanto en el ingreso como en el gasto, comoquiera que no se sustentaron debidamente por parte de la administración municipal los elementos y supuestos que se tuvieron en cuenta para estimar el valor presupuestado y tampoco se han soportado los proyectos que se irán a financiar con esta fuente; y en segundo lugar, a que el detalle del gasto hace parte integral del proyecto de acuerdo hasta el nivel de subprograma y para modificarse se requiere autorización del concejo, esto debido a lo normado en el artículo 245 superior que determina que toda contribución debe figurar en el presupuesto de rentas y toda erogación en el de gastos.

- h. Indicaron que no se violó la facultad de autorización previa del ejecutivo por cuanto la modificación que se hizo fue una reducción de los ingresos del FAEP porque no se allegó certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público u otra entidad competente sobre la cuantía de los recursos que se irían a asignar al municipio de Aguazul y no un aumento como lo prevé el artículo 55 del Acuerdo N° 022 de 2008 para exigir dicho requisito.

Esta decisión se tomó para no generar expectativas de gasto que pudieran afectar el equilibrio presupuestal con unos ingresos inciertos que representaban una tercera parte de los ingresos totales, lo cual vulneraría el principio de programación presupuestal.

- i. En cuanto a la reducción de gastos, esto surge como consecuencia de la reducción de ingresos, como mecanismo de balance del sistema presupuestal, decisión tomada siguiendo los lineamientos del artículo 56 del Acuerdo N° 022 de 2008, el cual no presenta restricciones para el caso, ya que los ingresos no son suficientes para financiar estas erogaciones. Esta decisión se tomó para evitar un descalabro fiscal a futuro, lo cual no es óbice para que posteriormente el gobierno municipal pueda radicar una iniciativa debidamente sustentada para adicionar estos recursos al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2013.
- j. Manifestaron que en la transcripción final del Acuerdo N° 025 se incurrió en omisión, por no haberse eliminado en su totalidad las partidas financiadas con los recursos del FAEP dentro de los gastos de inversión conforme a la modificación aprobada en segundo debate; ello se supera con la inclusión en el artículo 8° de un inciso denominado decreto de liquidación con arreglo al cual la Administración debió realizar la corrección correspondiente<sup>19</sup>.

## ANÁLISIS INDIVIDUALIZADO DE LOS CARGOS

**Delimitación del debate.** Advierte esta colegiatura que a pesar de no tratarse de una demanda, ni en estricta técnica del ejercicio del medio de control denominado *nulidad*

<sup>19</sup> Resumen parcial de la ponencia que preparó el magistrado José Antonio Figueroa Burbano.

de *actos administrativos*, la decisión judicial se limitará a confrontar el texto del proyecto de acuerdo adoptado por el Concejo Municipal de Aguazul con las expresas glosas que sustentan los cargos expresados por el alcalde, sin que le corresponda escudriñar, reconstruir o suponer argumentos para extender el espectro analítico a materias que, a pesar de su notoria extensión y farragosa configuración, no ofreció el escrito de objeciones. La Sala hará algunas agrupaciones temáticas que facilitan el estudio de la controversia.

Ello explica que a pesar de las múltiples referencias que hizo el objetante al desarrollo instrumental del proceso decisorio del concejo en comisión y en plenaria, no serán estudiadas pues fueron consignadas como simples hechos sin que se hayan concretado cargos (normas violadas y concepto de violación) en lo atiente a presuntos vicios de forma o por expedición irregular del proyecto de acuerdo objetado.

**Grupo 1. *Distribución de competencias entre alcalde y concejo: iniciativa restringida y modificación del proyecto de acuerdo en materia presupuestal***

Carácter vinculante del estatuto orgánico municipal. Cuestión previa. El aspecto que se abordará enseguida tiene una premisa que se fijará previamente, atinente al carácter vinculante que pueda tener el ordenamiento orgánico presupuestal de un municipio y la incidencia que corresponda deducir cuando durante el trámite de un determinado proyecto de acuerdo relativo al presupuesto se desconozcan reglas de dicho estatuto.

La Sala en otra ocasión dilucidó la fuerza normativa del cuerpo orgánico presupuestal de un municipio, en armonía con los preceptos constitucionales y legales, así<sup>20</sup>:

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 concretas 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.

<sup>20</sup> TAC, sentencia del 15 de febrero de 2007, ponente Néstor Trujillo González, 850012331002-2006-00387-00. Sin alterar la esencia se han corregido errores gramaticales.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
OBJECIONES. PROYECTOS DE ACUERDO 850012333001-2012-00278-00

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 [...]<sup>21</sup>.

Acorde con esa conclusión, se advierte que el estudio de los cargos concretos relativos a competencia y trámite, darán lugar a confrontar lo acontecido con un conjunto normativo del que hace parte el estatuto orgánico presupuestal de Aguazul, pero sin reducirlo a sus límites, pues no pueden sobreponerse a las normas constitucionales y legales acerca de la Hacienda Pública y el presupuesto.

*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.

Ni restricción absoluta, ni poder libérrimo de disposición, como se dijo entonces:

<sup>21</sup> En este sentido, respecto de las leyes, ver sentencias C- C-478/92, C-337/93, C-089A/94 y C-546/94, cuya línea ratifica la sentencia C-1645 de 2000, C. Gaviria.

*Distribución de competencias: modificación del proyecto*

La Sala introduce al tema con cita de un aparte de la misma sentencia<sup>22</sup> que adujo la objetante, en el desarrollo de otro de sus reparos:

Se conjugan así tanto el silencio del constituyente, que no tocó el tema respecto de los concejos, con el del legislador, que tampoco lo hizo al modular la iniciativa en la forma ya vista, en la Ley 136 de 1994.

Esa concurrencia envía un claro mensaje al intérprete: *si no se consagró restricción expresa e inequívoca*, significa que los concejales conservan la plenitud de las facultades constitucionales y legales para *deliberar, modificar y votar los proyectos de iniciativa reservada al alcalde*. No puede construirse, por aplicación extensiva de la ley, una disminución adicional de los poderes de los concejos, para convertirlos en simples refrendadores de la iniciativa de los alcaldes.

Nótese, además, que la Constitución vigente no reprodujo, ni siquiera para el trámite de las leyes, la disposición de la anterior que sometía las modificaciones al *consentimiento* previo del Gobierno; otra cosa se dijo, para las leyes, en el art. 154, que autoriza a las cámaras para ajustar los proyectos del Gobierno.

Se impone así una primera conclusión: *los concejos pueden introducir modificaciones a los proyectos de acuerdo presentados por los alcaldes, en las materias en las que estos tienen reservada la iniciativa por disposición legal*<sup>23</sup>.

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 expresamente en las objeciones – desde la órbita propia de las normas sobre preparación, discusión y expedición del presupuesto, no consideradas en el fallo citado<sup>24</sup>.

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 *augmentar* 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 *augmentar* 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

<sup>22</sup> Fallo del 11 de mayo de 2006, N. Trujillo, e850012331002-2005-00275-00

<sup>23</sup> Aunque el tema no se tocó directamente, por no corresponder al problema propuesto, el Tribunal dejó implícita esta premisa en la sentencia del 12 de mayo de 2005, J. García, e2005-00161, en la cual resolvió las objeciones del alcalde al proyecto de Acuerdo 02 de 2005 de Maní, que también estableció restricciones al ejercicio de las facultades para contratar.

<sup>24</sup> 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

1996; tan solo se identifica allí una precisión adicional, al mencionar entre los instrumentos de planeación a 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.* Entendido de otro modo, esto es, que *todas las modificaciones* dependan del asentimiento de un alcalde, tornar 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 local<sup>25</sup>.

El POAI: el concejo municipal no está sometido a lo acordado por el consejo de gobierno. También se ha discutido si la planeación y las políticas que adopta el órgano colegiado de gobierno que acompaña al alcalde vinculan al respectivo concejo municipal; esto es, si los lineamientos de ese organismo asesor se sobreponen al proceso decisorio de competencia del concejo. Y la Sala lo ha respondido negativamente, por las siguientes razones, que se reiteran:

[...] la fuerza vinculante del *plan operativo anual de inversión* solo deviene de su *aprobación* por el concejo municipal, pues como corresponde a los demás instrumentos de planeación (plan de desarrollo y planes y programas periódicos que lo concretan), conjuga la dirección que *propone* el alcalde y que, fruto de la concertación o de las mayorías, *adopta* el concejo. A esa instancia decisoria no la supe ni la compromete lo que apruebe, a nivel de propuesta con destino al cabildo, el colegiado asesor del alcalde que tiene asiento en el consejo de gobierno municipal.

Luego, el *proyecto* de POAI que se acompaña como *anexo* al *proyecto* de presupuesto, no constituye regla que el concejo tenga que acatar cuando se debate el presupuesto de la *próxima* vigencia; la interacción entre la herramienta de planeación y el presupuesto es sincrónica: lo que se prospecta en uno, delimita lo que se apropia en el otro y viceversa, pues de otro modo no pasarían de ser declaración de *intenciones* o errática distribución de los recursos previstos. Por supuesto la situación es diferente cuando, ya aprobado el POAI por el concejo, se pretenda introducir ajustes al presupuesto, pues en tal caso el primero ya generó *compromisos* institucionales, que no pueden ser retirados de la presupuestación, sin asentimiento del respectivo alcalde<sup>26</sup>.

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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

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 mandatario atribuyó al resultado de ese ejercicio decisorio para el presupuesto 2013 del municipio de Aguazul. De ello se ocupa la Sala enseguida.

Las partidas reducidas. Conforme se precisó en la parte descriptiva, resumen del hecho 14, la modificación estructural que sufrió el proyecto de presupuesto preparado por el alcalde radicó en la *eliminación* de la totalidad de las apropiaciones con recursos del FAEP; y a título de presunto equilibrio, la *reducción* de las partidas de gastos (en realidad inversiones) que se pretendía financiar con aquellos. Y la glosa, en brevísima síntesis, se ha centrado en que no medió consentimiento del alcalde y en que de esa manera se desconocieron el POAI sugerido por el Consejo de Gobierno de Aguazul y el Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia 2013.

Ya se indicaron las razones por las cuales, por regla general, la *reducción* de apropiaciones no requiere consentimiento previo del ejecutivo; y también por qué el referente de comparación no puede serlo el *proyecto* de POAI, pues este instrumento de planeación solo adquiere fuerza vinculante cuando lo aprueba el concejo municipal.

Debe agregarse que las inversiones previstas no concuerdan con las partidas necesarias para el servicio de la deuda pública, ni corresponden al cumplimiento de obligaciones contractuales ya adquiridas por el municipio, ni tampoco a los servicios ordinarios de la administración. En cuanto a las autorizadas por el POAI, que sí podrían dar lugar a la restricción de la facultad decisoria del Concejo, no puede pretenderse realizar el ejercicio analítico respecto de lo que apenas es proyecto para el año 2013 acorde con el marco dogmático que precede a estas conclusiones parciales.

Podría ser de mayor relevancia contrastar el proyecto de acuerdo por el cual se vota el presupuesto anual con el Plan de Desarrollo Municipal que debe orientar las políticas públicas del ente territorial para el respectivo cuatrienio. Sin embargo, en este caso concreto la glosa propuesta por el alcalde de Aguazul está mediada por un documento de planeación institucional, constituido por el proyectado POAI, que carece de carácter normativo y por consiguiente no puede fundar un cargo de ilegalidad en los términos en que ha sido argumentado en las objeciones. Además, en el capítulo siguiente se abordará una particularidad de la discusión que torna infundada esta arista concreta de la objeción.

Ahora bien, en lo atinente al análisis del impacto fiscal de las reducciones adoptadas por el Concejo de Aguazul en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, debe precisarse que no se trata aquí de la reducción de ingresos que ya estuvieran presupuestados para la vigencia 2013, evento que podría darse cuando se trate de modificar un presupuesto ya votado y en el que tendrá que definirse la fuente sustitutiva a que haya lugar con el aval del ejecutivo.

Finalmente, con propósito pedagógico, la Sala reitera que la lectura del llamado estatuto orgánico municipal relativo al presupuesto no puede constituirse en fuente directa para fundar ni las pretensiones ni la defensa de un acuerdo presupuestal sino en la medida en que sus disposiciones concuerden en su totalidad con el ordenamiento superior en virtud del principio de integración normativa que impera para estos asuntos por mandato constitucional; ello explica que las referencias se hayan hecho en el marco dogmático específicamente al sistema legal de fuentes y a la Carta Política en vez de reducirlo a las particularidades del Acuerdo 22 de 2008 que corresponde a dicho estatuto de Aguazul.

**Grupo 2. Controversias acerca de las proyecciones del presupuesto por liberación de recursos del FAEP. Margen decisorio de conveniencia**

Se trata ahora de definir si corresponde al juez (vía examen de objeciones) dilucidar las controversias que se traben entre el alcalde y el concejo municipal acerca de la

ponderación de las fuentes probables de ingresos que se van a incorporar a un presupuesto en concreto.

La Sala responde negativamente y para ello retoma lo que se ha expuesto en el pasado frente a eventos similares: el principio democrático impone una especie de balance en torno a la dirección de las políticas públicas de un municipio cuyo equilibrio requiere que la iniciativa privativa del alcalde en materia de gasto público esté acompañada de la deliberación, concertación y control político a cargo de los concejales. No porque en la realidad de la cotidianidad de las comarcas que permanezcan imberbes en su desarrollo institucional se transformen dichas herramientas constitucionales en deformadas componendas con motivaciones diferentes al interés público podrá deslegitimarse el delicado equilibrio diseñado por el constituyente, que para el nivel local tiene que desmontar la cultura del ejecutivo autócrata y de las corporaciones sometidas a su voluntad o permeadas mediante alicientes no autorizados por el sistema de fuentes para que en la práctica los concejos sean simples convidados a refrendar lo que disponga el mandatario de turno.

Esta última reflexión abstracta y académica reivindica la necesidad de reconstruir una actitud en el servicio público, tanto de los gobernadores y alcaldes como de quienes deban ejercer el control político, que supere las mezquindades y las triquiñuelas que destruyen el núcleo esencial del principio democrático y desnaturalizan la noble función de la política.

Esta Corporación conoce las realidades de su departamento y entiende, porque le ha sido puesto de presente en el estrado, que frecuentemente los procesos decisorios relativos a temas de presupuesto y autorización para el gasto público por vía contractual descienden al fango sin que la intervención de los órganos de control parezca suficiente para corregir esos desvaríos; no obstante, no puede leer el sistema de fuentes con un fatalismo tal que abogue por deslegitimar la autonomía institucional de los concejos municipales porque por esa vía puede resultar el voluntarismo judicial imponiendo un remedio peor que el mal que se pretenda contener.

Es por ello que para el caso concreto deberá desestimarse la objeción relativa a la presunta violación del ordenamiento por haber eliminado el Concejo de Aguazul en su totalidad la fuente presupuestal por desahorro o utilización de los recursos del FAEP pues esa decisión de la corporación administrativa tuvo como causa, según la explicación de los concejales, una discrepancia entre esas dos estructuras del poder local acerca de la confiabilidad de las proyecciones en torno a la eventual disponibilidad de los recursos y a que la percepción que tuvo el concejo lo fue la inexistencia de soporte técnico suficiente para predecir sería y responsablemente cuál sería el monto disponible para la vigencia 2013.

El alcalde ofreció algunas evidencias acerca del comportamiento de esa fuente presupuestal en años anteriores; las contingencias que han sobrevenido a las entidades territoriales como consecuencia de las reformas constitucionales o legales acerca del manejo de los recursos de esa especie sugieren prudencia, esto es, valoraciones de conveniencia que pueden dar lugar a lecturas antagónicas en sede administrativa y que el juez de legalidad no está llamado a discernir. Por ello es aplicable al caso lo que en otra ocasión se dijo así:

[...] si hubo o no buenas razones *técnicas* para reducir las partidas; si el cálculo está bien sustentado en los históricos o en las previsiones ejecutivas o, por el contrario, ilusoriamente distanciados de la realidad previsible, es una discusión de *conveniencia*, en la cual le está vedado involucrarse al Tribunal. Tan evidente, que la prolja argumentación de las objeciones sobre este punto incurre en circunloquios para tratar de incrustar en lo típicamente normativo, una concepción de las técnicas presupuestarias, sin lograr el cometido: el equipo del alcalde *proyectó más ingresos* de los que el concejo estimó prudente apropiar. Desde luego, si el comportamiento fiscal resulta tan encomiable, como lo esperaba el ejecutivo, queda el mecanismo técnico de la adición del presupuesto, oído el concejo, frente a las nuevas circunstancias que se presenten durante la vigencia.

Para culminar este aparte, es necesario indicar que la Corporación nada agrega sobre la inserción de la proyección presupuestal en el Plan de Desarrollo que debe tener aprobado Monterrey, pues no se trajo a los autos, ni se explicó cómo habría de hacerse la pertinente verificación en concreto<sup>27</sup>.

Para cerrar este acápite es preciso agregar que los artículos 118 de la Ley 1450 de 2011 y 150 de la Ley 1530 de 2012 otorgan *autorizaciones* para que los departamentos y municipios utilicen recursos del FAEP dentro de las proporciones y para los fines señalados en cada uno de dichos preceptos; esa opción rentística y

<sup>27</sup> TAC, sentencia del 15 de febrero de 2007, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2006-00387-00.

financiera es facultativa y a ella podrá acudir por iniciativa de los alcaldes con el aval de los concejos en el ejercicio de ponderación de conveniencia a que haya lugar.

Exceder los límites del porcentaje de los saldos reales que certifique la autoridad competente o apropiar para propósitos diferentes a los autorizados por el legislador podría dar lugar al retiro de las decisiones que contraríen esos preceptos; por el contrario, diferir la decisión de un concejo hasta cuando el ejecutivo ofrezca razonable evidencia acerca de la consistencia de sus proyecciones y forzar a que se adicione o modifique un presupuesto concreto para dichos efectos, no resulta prima facie contrario a las fuentes citadas por el alcalde y esta Sala encuentra en esa discusión connotaciones propias de juicios de valor de conveniencia.

**Grupo 3. Reducción parcial de las apropiaciones para inversión con desahorro del FAEP**

La objeción concreta relativa a este tema señala que a pesar de haberse eliminado la totalidad del ingreso presupuestado con fuente FAEP (\$25.631.661.507), el concejo no suprimió de la misma manera todas las partidas que se incluyeron en los proyectos de inversión pues dejó subsistente la suma de \$3.137.608.046 y además los destinó a sectores no autorizados para dicho desahorro.

Ya se indicó que el concejo defendió tanto la supresión total de la renta por desahorro como la pertinente eliminación del gasto (inversión) para mantener el equilibrio del sistema presupuestal y en cuanto a la subsistencia parcial de unas apropiaciones con recursos FAEP, la atribuyó a *error en la transcripción final del Proyecto de Acuerdo N° 25*, inconsistencia que según su parecer puede corregir el alcalde en el decreto de liquidación del presupuesto con arreglo al artículo 8 de dicho proyecto de acuerdo.

Inversiones fuente FAEP. La Sala encuentra que la glosa que hizo el alcalde es fundada en cuanto expresa que si se retiró del proyecto que preparó el ejecutivo la totalidad de la partida que ha de provenir de los recursos de FAEP, tenía que hacerse exactamente lo mismo con todos los rubros incluidos en el presupuesto de gasto e

inversión para preservar el equilibrio de la herramienta presupuestal tanto por expresas disposiciones de Hacienda Pública como en guarda del sentido común.

Leída rigurosamente la cláusula de decreto de liquidación consignada en la parte final del artículo 8 (disposiciones varias) del Proyecto de Acuerdo 25 de 2012, resulta evidente que no es cierto que se haya facultado al alcalde para corregir errores estructurales del presupuesto como el que se examina: media distancia entre clasificar o reclasificar partidas, o hacer ajustes a la codificación de las mismas y modificar, suprimir o adicionar rubros o partidas del presupuesto porque si semejante alcance pudiera tener el decreto de liquidación se tornaría inocuo todo el proceso de deliberación y decisión de un concejo mediante el artificio de cambiar en el decreto de liquidación todo aquello que le plazca al alcalde y que el concejo no haya acogido en su momento. El decreto de liquidación del presupuesto tiene como objetivo ordenarlo e introducirle las modificaciones que se presentan durante la discusión, corregir errores de ortografía, gramaticales, o cuando las partidas se repitan suprimirlas, etcétera. No se pueden introducir por parte del ejecutivo disposiciones de naturaleza sustantiva.

Basta examinar el prolijo listado de proyectos incluidos en el código 30205 por valor de \$ 2.123.608.046 (fol. 13 a 15 escrito de objeciones y 94 a 98, proyecto de acuerdo 25) para comprender que el concejo introdujo una milimétrica distribución de un fragmento de los recursos de origen FAEP para destinarlos a proyectos de inversión de su parecer, con absoluta falta de coherencia. No se entiende por qué si le pareció insuficiente el estudio y la fundamentación de la propuesta del alcalde, tanto para sustentar la fuente presupuestal como su destinación, sacó de su colete la percepción de que un poco más de dos mil millones de pesos sí podían apropiarse y distribuirse a su arbitrio sin que se haya ofrecido ni en la documentación que recoge el tránsito del proyecto de presupuesto por el cabildo ni en la defensa de su actuación explicación razonable ni soporte técnico alguno.

Así terminó confesando el grupo de concejales que intervino en este trámite judicial cuando en lugar de remediar su silencio, atribuyó a error de transcripción lo que a

todas luces fue una decisión consciente de esa corporación. Si se hubiere tratado de un problema mecánico necesariamente se habría desequilibrado el sistema de presupuesto y tanto el alcalde como el concejo habrían tenido que exponerlo al estrado. Por supuesto no lo hicieron.

Dicha partida objeto de esta censura tendrá que ser retirada del proyecto de presupuesto y para ello se declarará fundada la objeción en lo pertinente y se ordenará excluir todo el bloque que corresponde a la codificación 30205, Fuente FAEP por \$2.123.608.046.

Presunta destinación de recursos FAEP al Fondo Local de Salud. Debe precisarse que la comparación de la tabla consignada al folio 15 del escrito de objeciones con la codificación del proyecto de presupuesto visible al folio 97 en lo que atañe al Fondo Local de Salud no permite establecer al nivel de detalle la incorporación de los \$ 1.014.000.000 Fuente FAEP que denuncia el alcalde pues la discriminación de las partidas no llega a idéntica desagregación<sup>28</sup>.

Al realizar el mismo ejercicio con el proyecto de acuerdo que preparó el alcalde (fol. 160), tampoco puede llegarse a esa conclusión. En efecto: tanto en el denominado Proyecto de Acuerdo No. 32 suscrito por quien ejercía la función de alcalde (fol. 160) como en el llamado Acuerdo 25 de 2012 (fol. 97), se asignó exactamente la misma suma al código 30208 - Fondo Local de Salud; revisadas en detalle todas las partidas que hacen parte de dicho código no hay variación alguna entre lo que propuso el alcalde y lo que aprobó el concejo para los cuatro subprogramas que lo componen, de manera que no puede el Tribunal oficiosamente tratar de encontrar en la totalidad del cuerpo del presupuesto a dónde supuestamente fueron a parar los aludidos \$ 1.014.000.000, razón suficiente para declarar infundada la objeción en dicho aspecto, lo que no obsta para que el concejo, cuando le corresponda en acatamiento de la sentencia, no solo corrija lo que atañe al código 30205 sino que también deberá hacer los ajustes adicionales a que haya lugar para preservar el equilibrio del presupuesto.

<sup>28</sup> Según el escrito de objeciones, se incluyó en el código 30208 Fondo Local de Salud, sub código 3020801- línea estratégica 1, sub programa 121 (aseguramiento con garantía de derechos-código 3020801010102-FAEP aseguramiento en salud con garantía de derechos en el municipio de Aguazul, \$1.014.000.000)

**Ejecución de la sentencia. Devolución del proyecto de acuerdo al concejo**

En las circunstancias propias de este debate no es posible que el juez de legalidad corrija directamente el proyecto de acuerdo objetado para reflejar los efectos de la sentencia. Será retirada una partida de las apropiaciones votadas por el Concejo Municipal de Aguazul para las inversiones con fuente FAEP que se dejaron subsistentes; no es esta corporación judicial la que deba escoger cuáles rubros de los ingresos tendrán que suprimirse ni cuáles otros gastos o inversiones afectarse para preservar el equilibrio de los dos grandes cuerpos del presupuesto pues esa es una típica función administrativa que, para el caso de los municipios y conforme al principio democrático, está reservada a las autoridades de elección popular a quienes compete privativamente consensuar la armonización del presupuesto de cada vigencia con el plan de desarrollo del respectivo periodo.

Para dichos efectos el proyecto de acuerdo será devuelto por este Tribunal al Concejo Municipal de Aguazul para que en cumplimiento del mandato judicial ejecute el fallo a la brevedad. El producto, esto es, el proyecto de acuerdo debidamente corregido deberá volver al estrado para el pronunciamiento de cierre pertinente; es deseable que esa etapa final se cumpla con la debida celeridad en este ya dilatado trámite que debió ser de características más expeditas, pues no escapa a la comprensión de la Sala la grave perturbación que causa a un municipio tener incierta la herramienta presupuestal concluido como lo está el primer trimestre del año fiscal.

Al adoptar esta última disposición esta Corporación tiene presentes las explicaciones del alcalde relativas a la inviabilidad técnica de repetir por decreto el presupuesto del año 2012 pues es evidente que podrán surgir disonancias insalvables por mediar ahora un plan de desarrollo y un modelo de distribución y administración de recursos de regalías diferentes, de alto impacto para el municipio de Aguazul; desde luego es de esperar que el presupuesto 2012, adoptado al finalizar el año 2011, haya sido debidamente armonizado con el Plan de Desarrollo 2012-2015. Sin embargo, la partida que tendrá que corregirse es modesta comparada con la magnitud total del

presupuesto y siendo apenas parcial el alcance de la objeción que se declarará fundada, la corrección tendrá que hacerla el propio concejo.

Queda advertido que no podrá cambiarse la estructura del presupuesto ya votado, ni idearse variaciones que no sean indispensables (explícitas, justificadas y razonables) para mantener el equilibrio presupuestal, pues el mandato judicial no rompe ni propicia el rompimiento del mecanismo de pesos y contrapesos a que se aludió en el marco dogmático. Esto es, la corrección ordenada no puede dar pábulo a que los concejales construyan otro presupuesto, sin anuencia del alcalde.

Para viabilizar la inmediata decisión del concejo, si no estuviere sesionando deberá convocársele dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del fallo, para que dé cumplimiento a lo señalado en este proveído. La Sala construye así una solución completa para los asuntos debatidos, mediante la integración de las fuentes procesales que aplican: art. 109 del D.L. 111 de 1996, que traza la senda principal; art. 121 del Decreto 1333 de 1986, al cual reenvía el art. 114 del mismo compilador, que define el procedimiento judicial a seguir; y art. 80 de la Ley 136 de 1994, que establece el alcance del fallo cuando se encuentra parcialmente fundada una objeción en derecho. Todas ellas son complementarias y permiten su interpretación armónica.

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

RESUELVE:

- 1° DECLARAR FUNDADA LA OBJECCIÓN que presentó el alcalde de Aguazul al Proyecto de Acuerdo No 25 de 2012, *por el cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul para la vigencia fiscal 2013*, pero únicamente respecto de la apropiación por \$ 2.123.608.046.00 hecha en el rubro 30205 denominado "Fuente: FAEP".
- 2° DECLARAR INFUNDADAS las demás objeciones consideradas en esta sentencia.

3° DEVOLVER el proyecto de acuerdo objetado al Concejo Municipal de Aguazul, por conducto del alcalde, para que dé cumplimiento a lo resuelto en el numeral 1°, en armonía con la motivación del fallo.

4° Una vez provea el concejo, deberá retornar la actuación al Tribunal, para emitir pronunciamiento definitivo sobre el remedio que se haya impartido a la objeción que se declara fundada.

5° Comuníquese lo resuelto al gobernador de Casanare, al presidente del Concejo de Aguazul, al alcalde y al personero de ese municipio.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en Sala extraordinaria de la fecha, Acta ).

Los magistrados,



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



JOSE ANTONIO FIGUEROA BURBANO

*con salvamento de voto*



HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
CARRERA 20 No. 8-90 PISO 2 INTERIOR 2  
Teléfono 6359097 FAX 6356688

ASUNTO:	SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA DE FECHA 17 DE ABRIL DE 2013
RADICACIÓN:	No. 850012333001-2012-00278-00
MEDIO DE CONTROL:	OBJECIONES EN DERECHO
OBJETANTE:	ALCALDE MUNICIPAL DE AGUAZUL
ACTO OBJETADO:	PROYECTO DE ACUERDO N° 025 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 POR EL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DE AGUAZUL ADOPTO EL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA LA VIGENCIA FISCAL 2013
PONENTE:	DR. NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Con mi acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones fácticas y jurídicas que llevan a salvar mi voto frente a la decisión tomada por la sala mayoritaria. Ellas no son otras que las expresadas en el proyecto de fallo que fue derrotado, del cual he extraído sus partes principales en la forma que se rememora enseguida:

#### I.- OBJETO

Las objeciones fueron presentadas por el ciudadano **HELÍ FERNANDO CAMACHO CAICEDO**, en su calidad de alcalde municipal de Aguazul y en ellas considera básicamente que el Concejo Municipal incurrió en conductas inconstitucionales e ilegales al eliminar del proyecto de acuerdo presentado por la administración municipal, los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera -FAEP- que estaban incluidos en los artículos primero (ingresos) y segundo (gastos).

A.- HECHOS: se relataron en resumen así en el escrito presentado por el alcalde ante este Tribunal:

1.- La alcaldía municipal de Aguazul, por intermedio de la Secretaría de Desarrollo Social, presentó el proyecto de Acuerdo No. 032 del 1 de noviembre de 2012 "*Por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare, para la vigencia fiscal del año 2013*".

2.- En el primer debate del citado, el concejal Ronal Derbyn Suárez Rodríguez, solicitó incluir un párrafo al artículo 9°, el cual reza así: "*el detalle del gasto hace parte integral del presente acuerdo y para modificarse requerirá autorización del Concejo Municipal*".

3.- Mediante oficio 140.676-2012 del 26 de noviembre de 2012, el Alcalde Municipal pidió copia del acta del primer debate del proyecto de acuerdo, aclarando que no obstante que la Secretaría de Hacienda de manera diaria requirió la hora y fecha señaladas para su estudio y primer debate, las mismas no fueron suministradas, razón por la cual la administración municipal no asistió, pero deja la salvedad de que siempre estuvo atenta a participar para así haber absuelto las inquietudes del Concejo Municipal o suministrar la información y las aclaraciones que este requiriera.

4.- Conforme con el artículo 59 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del municipio de Aguazul<sup>1</sup>, el Concejo Municipal tenía plazo hasta el 08 de noviembre para devolver el proyecto de acuerdo de presupuesto al municipio para su sanción, lo cual no ocurrió.

5.- El Concejo Municipal únicamente requirió información del municipio, respecto del acuerdo estudiado, mediante la comunicación del 27 de noviembre de 2012, en lo relacionado con el fundamento legal de la incorporación de los recursos del balance, los proyectos que corresponden a las vigencias futuras según el Acuerdo N° 024 de 2012 y la depuración del presupuesto de gastos, requerimiento que fue atendido por la administración municipal mediante oficio 140.684.2012 del 29 de noviembre de 2012.

6.- El Cabildo Municipal no solicitó al municipio ni información, ni aclaraciones relacionadas con los ingresos y gastos de la fuente de financiación FAEP, lo cual de haberse requerido, se hubiera dilucidado a cabalidad.

7. La Administración Municipal, mediante oficio 100.145.2012 del 30 de noviembre de 2012, señaló al Concejo Municipal que la proposición realizada en primer debate consistente en adicionar un parágrafo al artículo 9° del proyecto de acuerdo presentado por el municipio, vulneraba el Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>2</sup> por cuanto esta norma contiene las disposiciones relacionadas con la programación, aprobación, ejecución, modificación y control de presupuesto general del municipio y de sus entidades descentralizadas y cita sus artículos 10, 21, 32, 51, 55 y 56; por otra parte, indica en el aludido escrito, que dicho ordenamiento establece que el presupuesto del sector central del municipio y de los establecimientos públicos, debe guardar concordancia con el contenido del plan de desarrollo municipal, el marco fiscal de mediano plazo, el plan operativo anual de inversiones, las obligaciones contractuales del municipio, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración municipal, lo autorizado en el plan operativo anual de inversiones y los planes y programas de que trata el acuerdo del plan de desarrollo municipal por lo cual no se podrá reducir ninguna de las partidas (ingresos y gastos) contempladas en el proyecto de acuerdo.

8. Por medio de la comunicación No. 100.146.2012 del 30 de noviembre de 2012, el municipio solicitó a la secretaria ejecutiva del Concejo Municipal, dar

---

<sup>1</sup> Acuerdo No. 022 de 2008

<sup>2</sup> Acuerdo No. 022 de agosto

lectura en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2012, del oficio 100.145.2012 antes de que se iniciara o se continuara con el segundo debate, con el fin de dar a conocer al Concejo Municipal, los fundamentos legales que soportan que el Concejo Municipal no podía reducir o eliminar recursos de ingresos y gastos, al proyecto de acuerdo presentado por el municipio, sin embargo, a este documento no se le dio lectura, debido a que el presidente de la Comisión de Presupuesto manifestó que los mismos serían leídos en lectura de correspondencia ya que fue aprobado un orden del día y no puede entrarse a realizar modificación.

9. En la discusión de 19 de Noviembre de 2012<sup>3</sup>, el Concejo no analizó lo relacionado con los recursos FAEP como ingresos del municipio, solamente el ponente señaló que el tema de las fuentes de financiación del FAEP era bastante grande e informó que hasta el día 29 de noviembre había una reunión donde se especificaría cuáles son los recursos, así que sugirió dejar que en plenaria se aclare la duda.

10.- La proyección de los recursos FAEP obedece a la ley, así que no depende de ninguna reunión, conforme se señaló en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo No. 032 del 1 de noviembre de 2012, donde se resaltó la importancia y se transcribió el artículo 44 de la Ley 1450 de 2011, los artículos 144 y 150 de la Ley 1530 de 2012 y los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 1074 de 2012.

11.- En sesión de fecha 30 de Noviembre de 2012<sup>4</sup>, el Concejo Municipal de Aguazul estudió el proyecto de acuerdo; allí, el concejal Pedro González propuso modificar los artículos primero y segundo con el objeto de reducir el presupuesto presentado por el municipio, eliminando los recursos FAEP, incorporados en el rubro 20102 dentro de los ingresos de capital del presupuesto de ingresos y reduciendo las partida del capítulo 30205 fuente: FAEP, del presupuesto de gastos e inversión de la vigencia 2013; aduciendo que la Corporación tiene asignada la competencia para introducir modificaciones al presupuesto del municipio, en especial para eliminar y reducir partidas de gastos propuestas por el alcalde, con la excepciones que prevé el inciso 2 del artículo 56 del Estatuto de Presupuesto Municipal, concordante con el artículo 63 del Decreto 111 de 1996, el gobierno municipal ha incluido dentro del agregado de ingresos de capital recursos de FAEP por valor de \$22.494.053.461, que se han incorporado en el presupuesto de gastos de la vigencia 2013, por el mismo monto (capitulo 30205, aunque estos recursos del FAEP tienen una distribución asignada por las leyes 1450 de 2011 (artículo 118) y 1530 de 2012 (artículo 150, dentro del proyecto de Acuerdo N° 032 de 2012, no se ha sustentado debidamente por parte de la administración municipal con elementos y supuestos que se tuvieron en cuenta para estimar el valor presupuestado ni tampoco se han soportado los proyectos que se irán a financiar con esta fuente de financiación. incluso, a la corporación no se allegó ninguna certificación del FAEP, en la cual se indique el monto que se transferirá al municipio en la vigencia del 2013 ni los proyectos que se tiene previsto asignar en el sector vial, según lo establecido en el artículo 118 de la Ley 1450 de 2010. de

<sup>3</sup> Primer debate al proyecto de Acuerdo No. 032 de 2012. Comisión de presupuesto.

<sup>4</sup> Segundo debate; puesta en plenaria del Proyecto de Acuerdo N° 032. Asistencia de los 13 Concejales

igual modo, la corporación llama la atención de la administración municipal, sobre los problemas de gestión que se han presentado en la vigencia 2012, que retrasaron distintos proyectos de inversión, entre ellos los recursos financiados con recursos del FAEP, y por supuesto nos lleva a evaluar y replantear las decisiones con relación a los procesos de programación presupuestal de las siguientes vigencias, en aras de propiciar una gestión municipal más eficiente y acorde con los postulados de causación de ingresos y gastos, señalados en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, con fundamento en lo expuesto, se solicita a la plenaria preliminar y reducir las partidas financiadas con recursos del FAEP, contempladas en los artículos 1 y 2 del proyecto de Acuerdo N° 032 de 2012".

12.- La proposición realizada por el concejal Pedro González, en el segundo debate del Proyecto de Acuerdo N° 032, fue aprobada por los trece concejales del municipio de Aguazul. Concluidos los debates se aprobó en plenaria el Acuerdo 025 de 30 de noviembre de 2012 "por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare" y fue firmado por el presidente y la secretaria general del Concejo Municipal de Aguazul.

13.- La reducción y eliminación de las partidas financiadas con recursos del FAEP del Proyecto de Acuerdo No. 032 de 2012, el Concejo Municipal las eliminó en su totalidad, no solo de los ingresos, sino también de los gastos.

14.- Con la reducción y eliminación de las partidas financiadas con recursos FAEP, el Concejo redujo el presupuesto tanto de ingresos y gastos en la suma de \$25.631.661.507 y no en la suma de \$22.494.053.461, conforme lo reducido o eliminado en el Acuerdo Número 025 del 30 de noviembre de 2012; el alcalde hace un cuadro comparativo donde relaciona el código, el concepto, los recursos del FAEP contemplados en el proyecto de acuerdo N° 032, la proposición aprobada en plenaria en segundo debate y lo dispuesto en el acuerdo N° 025, del cual concluye que el municipio de Aguazul, dentro del presupuesto de rentas, ingresos, gastos e inversiones de la vigencia fiscal de 2013, presentado al Concejo Municipal el 1 de noviembre de 2012, proyectó \$25.631.661.507 tanto en ingresos como en gastos de recursos FAEP, lo que implicó para el municipio, que al aprobar los concejales la proposición del concejal Pedro González, el presupuesto general del municipio se redujera en su integridad, sin embargo el Acuerdo N° 025 del 30 de noviembre de 2012 no suprimió los \$25.631.661.507 del presupuesto General del municipio, sino lo redujo a \$22.494.053.461 que corresponden: al código 2010202 por concepto de transferencias del nivel nacional por valor de \$22.494.053.461, al código 201020201 por concepto de desahorro FAEP artículo 118 de la Ley 1450 de 2011 por valor de \$4.464.053.461 y al código 201020202 por concepto desahorro FAEP artículo 150 de la Ley 1530 de 2012 por valor de \$18.030.000.000 lo que conllevó a que de los \$25.631.661.507 proyectados en ingresos y gastos con la fuente de financiación, solamente dejaran en el Acuerdo No. 025 la suma de \$3.137.608.046 los cuales corresponden \$700.000.000 a rendimientos financieros y \$2.437.608.046 de recursos del superávit fiscal de FAEP, teniendo destinación exclusiva para vías, los cuales habían sido apropiados en el rubro 3020504020103 mantenimiento y mejoramiento de vías rurales del municipio, recursos que no se podían disminuir, y para equilibrar el presupuesto el Concejo Municipal destinó los \$2.437.608.046 de los \$3.137.608.046 para todos los sectores de inversión que estaban financiados

con recursos FAEP, entre los que se encuentran: vivienda, agropecuario, agroindustrial, medio ambiente, desastres, servicios públicos, turismo y tic' s, sectores diferentes a vías, lo que vulnera el artículo 118 de la Ley 1450 de 2011.

Al analizar el objetante el Acuerdo Municipal N° 025 de 2012, obtiene que la inversión de los \$3,137,608,046 con recursos del FAEP la dejaron desagregada así: \$2,123,608,046 en la sección denominada con el código 30205 y \$1.014.000.000 en el Fondo Local de Salud; es decir, que los recursos de Superávit fiscal del FAEP que se originan por el desahorro en virtud del Artículo 118 de la Ley 1450 de 2011, fueron destinados a todos los sectores de inversión; contraviniendo lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 1450 de 2011, que modifica el artículo 44 de la Ley 1430 de 2010, y que autoriza a los departamentos y los municipios que cuenten con ahorros en el FAEP, para que retiren hasta un 25% del saldo total que a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley tengan en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, a razón de una cuarta parte del total autorizado por cada año entre el 2011 y el 2014, especificando que los recursos a que se refiere tendrán como única destinación la inversión en vías de su jurisdicción.

15. Y finalmente señala que de acuerdo con en el artículo 56 del Acuerdo N° 022 del 26 de agosto de 2008, el Concejo Municipal de Aguazul no tenía competencia para eliminar o reducir partidas de gastos propuestos por el Alcalde como lo efectuó, ya que la competencia dada en este artículo contempla excepciones las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Municipio, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración municipal, las autorizadas en el plan operativo anual de inversiones y los planes y programas de que trata el Acuerdo del Plan de Desarrollo Municipal; además, la facultad o competencia dada en el artículo en mención, solo permite en las partidas de gastos y no de ingresos, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 56 del Acuerdo No.022 de 2008, que el Concejo Municipal podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el alcalde.

#### B.- PRETENSIONES

Y con base en los fundamentos fácticos resumidos en el literal A, se solicitó:

1.- Declarar fundadas las objeciones por inconstitucionalidad e ilegalidad presentadas por el Municipio al Acuerdo No. 025 del 30 de noviembre de 2012 del Concejo Municipal de Aguazul, a través del cual se expidió el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare para la vigencia 2013; y en su lugar dejar el presentado por la administración municipal al Concejo el 1 de noviembre de 2012, como Proyecto de Acuerdo No.032 del 1 de noviembre de ese año.

2.- Ordenar al Concejo Municipal de Aguazul Casanare que adopte los correctivos del caso, es decir, que incorpore al presupuesto de rentas, ingresos, gastos e inversiones del Municipio de Aguazul Casanare para la vigencia 2013, los recursos de FAEP que eliminaron de los artículos primero (ingresos) y segundo (gastos) del Proyecto de Acuerdo presentado por el Municipio.

Para fundamentar esta pretensión agregó que el Municipio de Aguazul no podría repetir el presupuesto de la vigencia fiscal de 2012 ya que técnicamente no sería viable teniendo en cuenta que:

- a. La Ley 152 de 1994 en su artículo 28° establece la armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al plan y que con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el Plan Nacional de Desarrollo, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la Ley Orgánica del presupuesto.
- b. Según el artículo 44° de dicha norma, las asambleas y concejos definirán los procedimientos a través de los cuales serán armonizados los planes territoriales con los respectivos presupuestos.
- c. El presupuesto para la vigencia 2012 fue elaborado respetando la estructura de gastos del Plan de Desarrollo "Huellas de Esperanza", el cual es distinto del nuevo plan de desarrollo del actual gobierno denominado "HECHOS DE GOBIERNO POR AGUAZUL 2012-2016", situación que afectaría notablemente a los habitantes del Municipio de Aguazul porque no se podría ejecutar el nuevo plan de inversión propuesto.
- d. El presupuesto de la vigencia 2012 tiene fuentes de financiación que en el año 2013 ya no se reciben, como son las regalías con base en la Ley 141 de 1994, ya que el actual Sistema General de Regalías tiene una estructura dentro del presupuesto del municipio totalmente diferente a las demás fuentes de financiación de acuerdo a la Ley 1530 de 2012, y de hacerlo se vulneraría esta ley ya que los recursos del Nuevo Sistema General de Regalías se incorporan al presupuesto solamente cuando el OCAD apruebe cada uno de los proyectos.
- e. En el presupuesto de la vigencia 2013 existen algunas fuentes de financiación que en el 2012 no existían, como son los recursos del FAEP y los recursos de Margen de Comercialización.

## II.- ACERVO PROBATORIO

Durante la actuación se aportaron en forma regular y oportuna los siguientes documentos en copia auténtica:

1.- Acuerdo N° 025 de fecha 30 de noviembre de 2012 por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones de Aguazul Casanare para la vigencia 2013 (fls 83 a 106) y certificación de su estudio y aprobación en los debates de la ley reglamentaria en las sesiones ordinarias correspondientes al mes de noviembre de 2012 suscrita por la secretaria general de ese cabildo (fl. 107)

2.- Oficio 140.593-2012 de fecha 1 de noviembre de 2012, mediante el que la Secretaría de Desarrollo Social presentó proyecto de Acuerdo No. 032 del 1 de noviembre de 2012, "por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e

ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare, para la vigencia fiscal del año 2013", la exposición de motivos del proyecto, la desagregación de ingresos, la desagregación de egresos, copia del marco fiscal de mediano plazo, el plan operativo anual de inversiones y la certificación de la oficina asesora de planeación de proyectos. (fl. 109)

3.-Mediante oficio 140.676-2012 del 26 de noviembre de 2012, el Alcalde Municipal solicita copia del acta del primer debate del proyecto de acuerdo (fl. 111)

4.- Comunicación del 27 de noviembre de 2012, mediante la cual el concejal ponente solicitó información relacionada con el fundamento legal de la incorporación de los recursos del balance, los proyectos que corresponden a las vigencias futuras según el Acuerdo N° 024 de 2012 y la depuración del presupuesto de gastos. (fl. 113)

5.- Oficio 140.684.2012 del 29 de noviembre de 2012, por medio del cual la administración municipal atiende el requerimiento de fecha 27 de noviembre de 2012 hecho por el concejal ponente del proyecto de acuerdo N° 032 (fl. 114 a 118)

6.- Oficio 100.145.2012 del 30 de noviembre de 2012 mediante el cual el municipio solicita no hacer modificaciones al proyecto de acuerdo en mención sin la autorización del ejecutivo y que no estén contemplados dentro de marco de la Constitución y la ley. Cita apartes del Acuerdo 022 de 2008 por medio del cual se compilan las normas orgánicas del presupuesto general del municipio de Aguazul y de la sentencia de 17 de junio de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare dentro del proceso 2009-00049-00 (fls. 120 a 124)

7.- Comunicación No. 100.146.2012 del 30 de noviembre de 2012, con recibido del mismo día a las 4:30 p.m. en el Concejo Municipal, por medio de la cual el municipio solicita a la secretaria ejecutiva del Concejo Municipal dar lectura en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2012, del oficio 100.145.2012 antes de que se inicie el segundo debate (fl. 126)

8.- Acta N°111 de 30 de noviembre de 2012, en la que consta la reunión de los concejales para dar continuidad a las sesiones de noviembre, donde figura como punto 5 en el orden del día la puesta a plenaria del proyecto de acuerdo N° 032 (fls. 128 a 142)

9- Planilla de voto nominal de puesta a plenaria del proyecto de acuerdo N° 032 de fecha 30 de noviembre de 2012 con 13 votos al SI (fls.143)

10.- Acta de Comisión de Presupuesto N° 023, intervención de debate de concejales de fecha 19 de noviembre de 2012 para estudiar el proyecto de acuerdo N° 032 firmada por la secretaria general del concejo (fls. 145 a 147 y también 857 a 859).

11.- Acta donde consta la modificación del artículo 9 del proyecto de acuerdo N° 032 donde se adiciona el siguiente párrafo "el detalle del gasto hace parte integral del presente acuerdo y para modificarse requerirá autorización del

Concejo Municipal" el cual es aprobado y rubricado por 5 concejales miembros de la comisión de presupuesto. (fl. 148 y también 856)

12.- Solicitud del concejal Ronal Derbyn Suárez Rodríguez de la modificación del artículo 9 del proyecto de acuerdo N° 032 adicionando un párrafo (fl. 149 y también 862)

13.- Proyecto de Acuerdo No. 032 del 1 de noviembre de 2012, "por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare, para la vigencia fiscal del año 2013" (fls. 151 a 187)

14.- Exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 032 (fls. 188 a 196)

15.- La certificación de la oficina asesora de planeación de proyectos (fl. 199)

16.- Acta de junta de gobierno N° 015 de fecha 8 de octubre de 2012, donde aparece como orden del día la presentación del presupuesto 2012, del marco fiscal de mediano plazo y el plan operativo anual de inversiones para la vigencia fiscal del 2013 (fls. 201 a 211), incluyendo la línea contemplada para recursos de vivienda en la vigencia fiscal 2013 (fl. 211), el plan de gestión de riesgo de desastres del mes de septiembre de 2012 (fls 213 a 284), el Acuerdo N° 020 del 10 de septiembre de 2012 por el cual se establecen los factores de subsidios y de aporte solidario de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y aseo para el municipio de Aguazul (fls. 286 a 292), las solicitudes de interconexión de servicios de gas domiciliario vereda Cupiagua, barrio Villa Laguito, Colegio León de Greiff, kilómetro 1 – 850 vía a Sogamoso, barrio el Caney, vereda Monterraló, corregimiento de San José, , barrio Provipaz, Iguamena, barrio San Pedro, urbanización Villa Sofía y vereda Atalayas (fls. 294 a 313), el reporte de las deudas reconocidas no pagadas discriminado por fuentes de financiación (fls. 314 a 315), la certificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el municipio a 31 de diciembre de 2011 con cargo de las regalías, fueron financiados con dichos recursos, sin necesidad de utilizar los recursos del FAEP; certificado suscrito por la secretaria de hacienda (fl. 316).

17. Acta de posesión de HELÍ FERNANDO CAMACHO CAICEDO como alcalde electo del municipio de Aguazul, con fecha de 30 de diciembre de 2011, y ante el notario único de esa municipalidad (fl. 318)

18. Credencial donde se declara la elección como alcalde del municipio de Aguazul del señor HELÍ FERNANDO CAMACHO CAICEDO, expedida por los delegados del Consejo Nacional Electoral y los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil (fl. 319)

19. Acuerdo N° 022 del 26 de agosto de 2008, por el cual se actualizan y compilan las normas orgánicas del presupuesto general del municipio de Aguazul y sus entidades descentralizadas (fls. 323 a 367)

20. Acuerdo N° 023 del 26 de agosto de 2008 por el cual se autoriza la utilización de intereses generados por la colocación de créditos, para la gestión de las

actividades misionales del Instituto de Vivienda Municipal de Aguazul (fls.369 a 371)

21. Acuerdo N° 013 del 14 de agosto de 2012, por el cual se adopta el plan de desarrollo integral "Hechos de Gobierno por Aguazul 2012 – 2016" (fls. 372 a 649)

22. Diagnóstico integral de la entidad territorial "municipio de Aguazul" (fl. 650 a 792)

23. Informe de primer debate al proyecto de Acuerdo N° 032 de 2012, suscrito por el cabildante ponente, Ronal Derbyn Suárez Rodríguez (fl. 863 a 866).

### III. MOTIVACIÓN DEL SALVAMENTO DE VOTO

#### 1.- DE LAS OBJECIONES EN DERECHO

Al revisar la normatividad que integra la institución jurídica de las objeciones en derecho se establece lo siguiente:

1.1.- Las objeciones se dan respecto de los proyectos de ley (artículo 165 C.P), de ordenanza (artículo 305 numeral 9) y de acuerdos municipales (artículo 315 numeral 6).

1.2.- Conforme con las normas indicadas, las objeciones obedecen a dos razones:

- a. inconveniencia;
- b. inconstitucionalidad e ilegalidad.

1.3.- El único trámite de objeciones que está previsto constitucionalmente es el de los proyectos de ley. Los artículos 166 y 167 del Estatuto Fundamental disponen:

*"ART. 166.—El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.*

*Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.*

*Conc.: arts. 138, 157, 165, 167, 189-8, -9, 200-1.*

*L.O. 5ª/92, art. 198.*

*ART. 167.—El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las cámaras a segundo debate.*

*El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.*

*Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional.*

*En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.*

*Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo”*

A nivel legal las objeciones presidenciales tienen desarrollo en la Ley 5 de 1992 que establece sobre el tema:

*“ARTÍCULO 196. SANCIÓN PRESIDENCIAL. Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley.*

*ARTÍCULO 197. OBJECIONES PRESIDENCIALES. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Si el gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen. Si la objeción es parcial, a la Comisión Permanente; si es total, a la Plenaria de cada Cámara.*

*Si las Cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales.*

*ARTÍCULO 198. TÉRMINO PARA LA OBJECCIÓN. El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).*

*ARTÍCULO 199. CONTENIDO DE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.*

*1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes. Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexecutable, se archivará el proyecto.*

*Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.*

*Cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto para su fallo definitivo.*

*2o. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones.*

*ARTÍCULO 200. DISCREPANCIAS ENTRE LAS CÁMARAS. Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto.*

*ARTÍCULO 201. SANCIÓN POR EL PRESIDENTE DEL CONGRESO. Si el Presidente de la República no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”.*

1.4.- Las objeciones a proyectos de ordenanza están reglamentadas en la Decreto Ley 1222 de 1986, así:

**“ARTÍCULO 77.-***Aprobado un proyecto de ordenanza por la asamblea pasará al gobernador para su sanción, y si éste no lo objetare por motivos de inconveniencia, ilegalidad o inconstitucionalidad, dispondrá que se promulgare como ordenanza. Si lo objetare, lo devolverá a la asamblea.*

**ARTICULO 78.-***El gobernador dispondrá del término de cuatro (4) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos, de seis (6) días cuando el proyecto contenga de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos y hasta de diez (10) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).*

*Si el gobernador, una vez transcurridos los términos indicados, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones deberá sancionarlo y promulgarlo. Si la asamblea se pusiera en receso dentro de dichos términos el gobernador tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de aquellos plazos. En el nuevo período de sesiones la asamblea decidirá sobre las objeciones.*

**ARTICULO 79.-***El gobernador deberá sancionar, sin poder presentar nuevas objeciones por inconveniencia, el proyecto que reconsiderado fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de la asamblea.*

**ARTÍCULO 80.**-Si las objeciones fueren por ilegalidad o inconstitucionalidad y la asamblea insistiere, el proyecto pasará al tribunal administrativo del departamento para que decida definitivamente sobre su exequibilidad, con observancia del siguiente trámite:1. Dentro de los tres (3) días siguientes al del reparto, el magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquier otra autoridad o persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad de la ordenanza y solicitar la práctica de pruebas.

2. Dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de fijación en lista se practicarán las pruebas que hubieren sido decretadas.

3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para fallo, para lo cual el magistrado tendrá un término de cinco (5) días para la elaboración de la ponencia y el tribunal otros cinco (5) para tomar la decisión.

Para resolver sobre la constitucionalidad o legalidad de la ordenanza, el tribunal confrontará no sólo las disposiciones que el gobernador señale como violadas sino todo el ordenamiento constitucional. También podrá considerar la violación de cualquier otra norma superior.

Contra la sentencia proferida procederán los recursos extraordinarios de anulación y revisión en los términos de los capítulos II y III del título XXIII del Código Contencioso Administrativo.

La sentencia proferida produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y las normas legales confrontadas”.

1.5.- Las objeciones a acuerdos municipales están desarrolladas en el Decreto Ley 1333 de 1986, en los siguientes términos:

**“Artículo 112°.**-Los Alcaldes pueden objetar los proyectos de acuerdo aprobados por los Concejos, por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley o las ordenanzas, dentro de los términos que señala el artículo siguiente.

**Artículo 113°.**-El Alcalde dispone del término de cinco días para devolver con objeciones un proyecto que no conste de más de veinte artículos, y de ocho días cuando el proyecto pase de ese número de artículos.

Si el alcalde una vez transcurridos los términos indicados, no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si el Concejo se pusiere en receso dentro de esos términos, el alcalde está en la obligación de publicar el proyecto sancionado u objetado,

dentro de los seis días siguientes a aquél en que el Concejo haya cerrado sus sesiones.

**Artículo 114°.**-El Alcalde sancionará sin poder presentar nuevas objeciones el proyecto que reconsiderado por el Concejo fuere aprobado. Sin embargo, si el Concejo rechaza las objeciones por violación a la Constitución, la ley o la ordenanza, el proyecto será enviado por el alcalde al Tribunal Administrativo, dentro de los diez (10) días siguientes, acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), para que éste decida conforme al trámite señalado en el artículo 121 de este Código.

El artículo 121 a que se refiere la norma anterior dispone:

**“Artículo 121°.**-Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.

2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días.

3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno”.

1.6.- La Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, que fue modificada por la Ley 177 del mismo año también se refieren a las objeciones a acuerdos municipales en los términos que se indican a continuación:

**“Artículo 78°.**-Objeciones. El alcalde puede objetar los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

El alcalde dispone de cinco días para devolver con objeciones un proyecto de no más de veinte artículos, de diez días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando el proyecto exceda cincuenta artículos.

Si el Concejo no estuviere reunido, el alcalde está en la obligación de convocarlo en la semana siguiente a la fecha de las objeciones. Este período de sesiones no podrá ser superior a cinco días.

**Artículo 79°.-**Modificado Artículo 4 Ley 177 de 1994 decía así: Objeciones por inconveniencia. Si la plenaria del Concejo rechazare las objeciones por inconveniencia, el alcalde deberá sancionar el proyecto en un término no menor a ocho (8) días. Si no lo sanciona, el presidente de la corporación procederá a sancionarlo y publicarlo. **Subrayado declarado inexecutable Sentencia C 112 de 1996 Corte Constitucional.**

**Artículo 80°.-**Objeciones de derecho. Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere.

Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo el Tribunal para fallo definitivo.

**Artículo 81°.-** Publicación. Sancionado un acuerdo, este será publicado en el respectivo diario, o gaceta, o emisora local o regional. La publicación deberá realizarse dentro de los diez días siguientes a su sanción.

**Artículo 82°.-**Revisión por parte del Gobernador. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos.”

1.7.- El artículo 94 de la Ley 38 de 1989, tal como fue modificada por el artículo 52 de la Ley 179 de 1994, igualmente hace referencia a las objeciones en los términos que se indican a continuación:

**“Artículo 52.** El artículo 94 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

“Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.

Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente”.

*Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide registrará el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad."*

El inciso final de esta norma no hacía parte del texto original de la Ley 38 de 1989, es una modificación hecha por la Ley 179 de 1994.

1.8.- Así las cosas, del análisis de las normas constitucionales y legales que reglamentan las objeciones, se deducen las siguientes conclusiones:

- a. Las objeciones se dan respecto de los proyectos de ley (artículo 165 C.P), de ordenanza (artículo 305 numeral 9) y de acuerdos municipales (artículo 315 numeral 6).
- b. Conforme con las normas analizadas, las objeciones obedecen a dos razones: i. inconveniencia; ii. inconstitucionalidad e ilegalidad.
- c. El único trámite de objeciones que está previsto constitucionalmente es el de los proyectos de ley; además él está desarrollado en la Ley 5 de 1992.
- d. La facultad de objetar los proyectos de ordenanza y de acuerdo es constitucional. El trámite de objeción de estos actos administrativos está regulado legalmente en los Decretos Leyes 1222 y 1333 de 1986, las Leyes 136 de 1994, 177 y 179 del mismo año que modificó parcialmente la Ley 38 de 1989, (ley orgánica de presupuesto).
- e. El término objeción, de conformidad con el diccionario de la Lengua Española tiene los siguientes significados: Razón que se propone o dificultad que se presenta en contra de una opinión o designio, o para impugnar una proposición.

El verbo objetar por su parte equivale a oponer reparo a una opinión o designio; u oponer una razón a lo que se ha dicho o intentado.

- f. Por ninguna parte se deduce que la finalidad de la Ley 179 de 1994 fue la de excluir la devolución de los proyectos de presupuesto al congreso, las asambleas o los concejos municipales con las respectivas objeciones. Además, si no se devuelve el proyecto a esas corporaciones públicas, realmente ni siquiera hay objeciones y de paso se viola flagrantemente el principio democrático establecido en la Constitución, según el cual el trámite y aprobación de los presupuestos es propio de las corporaciones públicas; de igual manera los principios de publicidad, contradicción y defensa, si se tiene en cuenta que las objeciones ni siquiera son conocidas por el congreso, las asambleas o los concejos.

- g. Cuando se interpretan sistemáticamente las normas que regulan las objeciones, se establece que tanto las relacionadas con inconveniencia como con inconstitucionalidad o ilegalidad, deben devolverse con el respectivo proyecto a la corporación de origen para que se reestudien, se acojan si es del caso o se mantenga el proyecto, debiéndose remitir en este último caso al presidente, al gobernador o al alcalde para la respectiva sanción, y si estos, cumplido el trámite de devolución y reestudio, consideran que el proyecto es inconstitucional o ilegal, lo remiten a la corporación judicial competente para que resuelva las objeciones.

## 2.- ANÁLISIS DEL CASO

2.1.- Revisada una vez más la documentación allegada en regular forma al expediente se establece que las objeciones al proyecto de Acuerdo No. 025 del 30 de noviembre de 2012, por medio del cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul- Casanare para la vigencia 2013 no cumplieron el trámite establecido en los artículos 112 a 114 del Decreto – Ley 1333 de 1986 y 78 a 80 de la Ley 136 de 1994 tal como fue modificada por la Ley 177 del mismo año.

En efecto, una vez tramitado el proyecto de acuerdo materia de la objeción en derecho que nos ocupa por parte del Conejo Municipal de Aguazul, fue remitido al alcalde de Aguazul para su sanción, pero este servidor público no lo devolvió con objeciones a esa corporación sino que lo remitió a este Tribunal para que se decidieran las objeciones por inconstitucionalidad e ilegalidad planteadas por el burgomaestre contra el proyecto en cita.

2.2.- Al rastrear los antecedentes jurisprudenciales sobre el tema se encontró la sentencia de tutela del 17 de junio de 2010 proferida por la Sección Segunda Subsección B del H. Consejo de Estado dentro de la radicación 11101031500020100057300, en la cual protegió el debido proceso y ordenó al Tribunal de Cundinamarca emitir un pronunciamiento de fondo con base en la normativa aplicable al caso concreto sobre unas objeciones por inconstitucionalidad e ilegalidad a un proyecto de acuerdo emitido por el Concejo Municipal de Chocontá – Cundinamarca, providencia en la cual el máximo organismo de la Jurisdicción Contencioso Administrativo expuso lo siguiente como ratio decidendi:

*"Vistos los argumentos esgrimidos por el actor, se encuentra que básicamente alude a que el Tribunal se fundamentó en una norma inaplicable al caso concreto, es decir, tuvo en cuenta el procedimiento para las objeciones contenido en la Ley 136 de 1994, cuando debió tener en cuenta aquel del Decreto 111 de 1996, norma especial tratándose de proyectos de acuerdo sobre presupuesto.*

*En efecto, el procedimiento contenido en la Ley 136 de 1994, artículos 78, 79 y 80, trata de manera general el trámite que debe imprimir el Burgomaestre a las objeciones por ilegal e inconstitucional de algún proyecto de acuerdo<sup>5</sup>.*

<sup>5</sup> "Artículo 78º.- Objeciones. El alcalde puede objetar los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

Por su parte, el Decreto 111 de 1996 "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", precisa en su artículo 109 que para el trámite de normas orgánicas de presupuesto, las entidades territoriales deberán ceñirse a las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto adaptándolas, *mutatis mutandi*, a su organización y a las condiciones de cada entidad territorial, y en lo que tiene que ver con las objeciones presentadas por el alcalde al proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, precisa que estas deberán ser enviadas al Tribunal Administrativo dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo para sanción, sin imponer ningún trámite previo a la remisión a la Corporación. Dice expresamente la norma:

"ARTICULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

**Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción.** El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad." (Resaltado de la Sala).

En ese sentido, **la normativa orgánica de presupuesto contiene un trámite especial cuando se trate objeciones efectuadas por el Alcalde al proyecto de acuerdo sobre presupuesto**, que es diferente y preferente al que contiene genéricamente la Ley 136 de 1994.

La Sala encuentra que la distinción en el trámite para las objeciones de proyectos de acuerdos de naturaleza presupuestal, fue dispuesta por el legislador teniendo en cuenta que se trata de un tema de trascendencia social para la comunidad respectiva, que requiere agilidad, sumariedad y prontitud, por ende, no puede ser sometido al trámite normal de un proyecto de acuerdo de cualquier otra materia.

A partir de lo anterior, la Sala concluye que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", debió acudir al procedimiento consagrado en la norma especial, previamente aludida, a fin de evitar un pronunciamiento inhibitorio y de esa forma, de verificar las demás condiciones

---

El alcalde dispone de cinco días para devolver con objeciones un proyecto de no más de veinte artículos, de diez días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando el proyecto exceda cincuenta artículos.

Si el Concejo no estuviere reunido, el alcalde está en la obligación de convocarlo en la semana siguiente a la fecha de las objeciones. Este período de sesiones no podrá ser superior a cinco días.

**Artículo 79°.- Modificado Artículo 4 Ley 177 de 1994 decía así:** Objeciones por inconveniencia. Si la plenaria del Concejo rechazare las objeciones por inconveniencia, el alcalde deberá sancionar el proyecto en un término no menor a ocho (8) días. Si no lo sanciona, el presidente de la corporación procederá a sancionarlo y publicarlo. **Subrayado declarado inexecutable Sentencia C 112 de 1996 Corte Constitucional.**

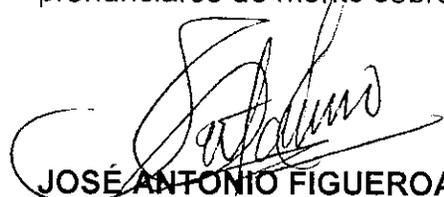
**Artículo 80°.-** Objeciones de derecho. Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente vaciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere.

Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo el Tribunal para fallo definitivo."

*procesales requeridas, emitir un juicio de valor y de fondo respecto de las objeciones al proyecto de presupuesto presentadas por el Alcalde de Chocontá”.*

Sin embargo, aunque respetamos profundamente las decisiones del superior funcional, no la compartimos por las razones ampliamente expuestas en esta providencia. Debe agregarse que las sentencias de tutela tienen efectos inter partes y por lo mismo fue de obligatorio acatamiento para el caso del acuerdo expedido por el Concejo de Chocontá- Cundinamarca, mas no tiene esos efectos para el Acuerdo No. 025 del 30 de noviembre de 2012 del Concejo Municipal de Aguazul- Casanare. Adicionalmente debe señalarse que es la única providencia que se ha encontrado sobre el tema y que por lo mismo no constituye precedente judicial vertical en los términos de la sentencia C-836 de 2001.

2.3.- Así las cosas, como no se surtió el trámite establecido por la ley para las objeciones de los acuerdos municipales que se acaban de indicar, no es posible jurídicamente emitir un pronunciamiento de fondo sobre ellas y por lo mismo, a juicio del suscrito magistrado, no había lugar a resolver las “OBJECIONES” en derecho por inconstitucionalidad e ilegalidad hechas por el alcalde de Aguazul Casanare contra el proyecto de Acuerdo N° 025 del Concejo Municipal de fecha 30 de noviembre de 2012, por medio del cual se expide el presupuesto de rentas, ingresos, gastos e inversiones de esa localidad para la vigencia 2013, sino a inhibirse para pronunciarse de mérito sobre ellas.



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado  
Fecha ut supra.