Para el estudio del proyecto de acuerdo "**POR ÉL SE CONCEDEN UNA FACULTADES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE COTA – CUNDINAMARCA PARA MODIFICAR Y ADICIONAR EL PRESUPUESTO DE RENTAS. RECURSOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE COTA- CUNDINAMARCA ADOPTADO MEDIANTE ACUERDO 10 DE 2021**, durante la vigencia fiscal 2022 (Subrayado fuera del texto)

Se debe tener en cuenta la Ley 111 de 1996 en sus artículos 80, 82 y 83 que faculta al alcalde para efectuar únicamente traslados presupuestales internos mediante Resolución "que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión"; y en lo que respecta a la adición del presupuesto, se trataba de una atribución que era de resorte exclusivo de la primera.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 313 superior, correspondía al Concejo Municipal expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos y, por lo tanto, si el alcalde del Municipio consideraba necesaria una modificación (adición) del presupuesto aprobado inicialmente, debía presentar ante la respectiva corporación, un proyecto de acuerdo que así lo dispusiera.

En suma, no queda duda en cuanto a que el presupuesto municipal adoptado por Acuerdo del Concejo Municipal, puede ser materia de modificaciones consistentes en la apertura de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el alcalde presente a la Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, considerando que no es ajustado a derecho que tales decisiones se adopten por decreto administrativo.

*No obstante, y a pesar de que se haga en uso de las facultades pro tempore establecidas en el artículo 313-3 Superior, el Concejo no puede facultar al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto municipal p*or lo tanto, el ente territorial no podía ampararse en dicha facultad constitucional, La reiterada Jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado ha señalado, que cualquier modificación que deba efectuarse al presupuesto municipal de rentas y gastos , debía ser adoptada mediante acuerdo por el Concejo Municipal, pues era exclusivamente a esa autoridad administrativa a quien la Constitución Política confió esa función, pues por mandato superior la expedición del presupuesto de rentas y gastos, así como las adiciones presupuestales y las modificaciones que superen el monto global, deben ser ordenadas por el Concejo Municipal.

La Constitución Política al referirse al presupuesto de la Nación señala que el órgano competente para fijarlo, a nivel municipal, es el Concejo, pues así lo consagra expresamente en el numeral 5º del artículo 313, según el cual, a esta Corporación Administrativa de Elección Popular le corresponde *"Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos"*. Asimismo, la norma de normas establece:

*"**Art. 345.** En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto" (Negrillas fuera de texto)

A su vez, el artículo 352 superior dispone:

"Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996, establece el régimen de modificaciones al Presupuesto General de la Nación en sus artículos 76 a 88, en los que precisa que las adiciones o traslados presupuestarios que modifiquen los montos aprobados por el Congreso deben ser efectuados mediante una ley; pese a lo anterior, se advierte que el Gobierno puede hacerlos cuando se hayan decretado estados de excepción.

En efecto, los artículos 80, 83 y 88 del Estatuto Orgánico de Presupuesto precisan lo siguiente:

"Art. 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.

(…) Art. 83. Los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción serán efectuados por el gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

En torno a la modificación del presupuesto, la Corte Constitucional en Sentencia C- 357 de 1994, al revisar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 88 de 1993, por medio de la cual se decretó el presupuesto de rentas y gastos de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994, y con fundamento en las normas vigentes para ese momento, sostuvo que es una facultad que atañe únicamente al Congreso, y que es inconstitucional que la ley de presupuesto otorgue al Gobierno una prerrogativa que la Constitución no le confirió. En esa misma oportunidad, la Alta Corte concluyó que *"…si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios…".*

Posteriormente, la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 precisó que el presupuesto en el Estado Social de Derecho es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación popular. Igualmente, reiteró que la modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario cuando se declaren estados de excepción. Así dijo la Corte.

Cordial saludo:

JOSE DOMINGO GUTIERREZ ALARCÓN.

REPRESENTANTE LEGAL J.D. GUTIERREZ S.A.S

"(…) La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

(…) Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgánica de presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso, tal excepción encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, para, a través de una ley orgánica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.

El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo (…).

Queda claro entonces, que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto

Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción *(…)"* (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, el Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 5 de junio de 2008[1], mencionó:

"…Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.

b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada

[1] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. William Zambrano Cetina, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00 (1889) Actor: Ministerio del Interior y de Justicia.

apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos". Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas. ***En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.***

Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal…" (Negrillas fuera de texto)

Finalmente, en cuanto a la incorporación de recursos en el respectivo presupuesto de rentas y gastos, vale precisar que el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012[2] *"Por la cual se dictan normas para la organización y el funcionamiento de los municipios",* modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 que consagra las funciones a cargo de los Alcaldes, y señaló que es una de ellas *"**g)**…Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por*

[2] Diario Oficial No. 48483 de 2012 (6 de julio).

el régimen presupuestal…". Además, indicó que una vez el Alcalde incorpore esos recursos, debe informar al Concejo Municipal dentro de los 10 días siguientes.

Entonces, nótese que la facultad consagrada en la norma transcrita **se refiere exclusivamente a los recursos que hubiere recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional.**

En ese orden de ideas, de acuerdo con las normas y jurisprudencia referidas, pueden destacarse las siguientes reglas principales:

- A nivel municipal, corresponde al Concejo expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- Las adiciones o traslados del presupuesto que modifiquen los montos aprobados por el Concejo Municipal, deben ser efectuados mediante acuerdo municipal.
- Si el Gobierno Municipal considera necesario que se modifique el presupuesto decretado por el Concejo, debe presentar a esa Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, toda vez que como lo ha señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tales decisiones no pueden ser adoptadas por el Alcalde Municipal, ya que la Constitución Política no le atribuye esa facultad.
- Lo anterior, a menos de que se trate de la incorporación de recursos recibidos como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, pues en ese caso el Alcalde los puede incorporar mediante decreto, de lo cual debe informar al Concejo dentro de los 10 días siguientes.

Finalmente, resulta pertinente indicar que las anteriores disposiciones y citas jurisprudenciales son aplicables, tanto a nivel nacional, como territorial, toda vez que, se reitera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 352 superior, las autoridades nacionales y territoriales, así como las descentralizadas de cualquier nivel administrativo, están sometidas a la ley orgánica de presupuesto para efectos de programar, aprobar, **modificar**, y ejecutar el presupuesto.