Pedro 29/08/22

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 2

REFERENCIA:	ACCIÓN DE VALIDEZ
DEMANDANTE:	DEPARTAMENTO DEL META
DEMANDADO:	CONCEJO MUNICIPAL PUERTO GAITÁN - META
ASUNTO:	OBSERVACIONES AL PROYECTO DE ACUERDO 021 DEL 18 DE NOVIEMBRE DEL 2021
RADICACIÓN:	50001-23-33-000-2022-00041-00

SENTENCIA

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia en derecho[1], por estar agotadas las etapas previas consagradas en el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986 y no encontrarse causal que pueda anular lo actuado.

I. ANTECEDENTES

El Gobernador del Departamento del Meta, el 7 de febrero de 2022, a través de su delegada la secretaria jurídica del Departamento del Meta, allegó escrito donde se refiere a las observaciones (validez) formuladas frente al Acuerdo Municipal No. 021 del 18 de noviembre de 2021, *"Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"* expedido por el Concejo Municipal de Puerto Gaitán - Meta y sancionado por el alcalde municipal de la misma municipalidad, por considerarlo contrario a la Constitución y a la Ley.

Igualmente, allegó junto con el escrito: i) acta de posesión 01 de 2020; ***ii)*** Decreto 058 de 2020 (acta de posesión secretaria jurídica); ***iii)*** Acuerdo No.021 del 18 de

noviembre de 2021; ***iv)*** Certificación de debates expedido por el presidente del concejo municipal; ***vi)*** constancia de sanción y publicación del Acuerdo 021 del 18 de noviembre de 2021; ***vi)*** pantallazo del envió del Acuerdo No. 021 de 2021, enviado al correo electrónico gerenciaconceptos@meta.gov.co con fecha de recibido del 16 de diciembre de 2021 por parte del municipio[2], con el fin de que se estimaran las siguientes:

1. Pretensiones

Pretende la Delegada del Gobernador del Departamento del Meta, en ejercicio de sus funciones, que se decida sobre la constitucionalidad y legalidad de las observaciones planteadas al artículo 53 del Acuerdo Municipal No. 021 del 18 de noviembre de 2021, *"Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"*.

2. Hechos

Afirma la delegada del señor Gobernador del Departamento del Meta que por iniciativa del alcalde del Municipio de Puerto Gaitán – Meta, el concejo de esa municipalidad expidió el Acuerdo Municipal No. 021 del 18 de noviembre de 2021, *"Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"*.

Señala que el Acuerdo No. 021 de 2021 fue aprobado en primer debate el 12 de noviembre de 2021, y en segundo debate el 18 de noviembre de 2021, según la certificación expedida por el presidente y el secretario de la corporación y sancionado el 30 de noviembre de 2021 por el alcalde del Municipio de Puerto Gaitán - Meta.

Indica que el alcalde del Municipio de Puerto Gaitán – Meta, el 16 de diciembre de 2022, remitió el Acuerdo 021 de 2021 para el respectivo estudio de control de legalidad.

3. Fundamentos de las observaciones[3]

Se citaron como fundamentos de derecho los artículos 313, 345 y 352 de la Constitución Política y los artículos 32 y 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, y los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996.

Afirma que revisado el Acuerdo No. 021 de 2021 se observan vicios formales que contrarían las disposiciones legales sobre las modificaciones presupuestales y atribuciones del concejo municipal respecto del contenido del artículo 53, el cual concede facultades al alcalde de Puerto Gaitán para realizar traslados, adiciones, reducciones y demás modificaciones al presupuesto del municipio, incluyendo el 100% de las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2021.

Advierte la entidad demandante que según lo dispone el artículo 313 de la Ley 136 de 1994, numeral 5, les corresponde a los concejos municipales dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir el presupuesto de rentas. Disposición que resulta concordante con el artículo 32, numeral 9 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Así mismo, expone que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece que los alcaldes ejercerán las funciones que le asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos, señalando en el numeral 3 que les corresponde *"presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto de rentas y gastos."*

Sostiene que el artículo 352 de la Constitución Política señala que la Ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados. Y referente a las modificaciones presupuestales indicó que el Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 111 de 1996- en los artículos 79, 80 y 81 establece que estas le corresponden al Congreso de la República y deben efectuarse a través de una Ley.

A partir de lo anterior, consideró que siendo aplicable el Estatuto Orgánico de Presupuesto a las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 352 de la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, las modificaciones al presupuesto municipal son una facultad de las corporaciones territoriales que no es posible trasferir al concejo municipal.

4. Trámite e intervenciones.

Mediante proveído del 15 de febrero de 2022[4], se admitió el trámite de la presente actiación, ordenándose la notificación al Alcalde Municipal, al presidente del Concejo Municipal, al Personero del Municipio de Puerto Gaitán - Meta y al Procurador Delegado ante esta corporación[5], y la fijación en lista[6] se realizó el 25 de febrero de 2022. Finalmente, se dispuso la práctica de pruebas mediante proveído

del 15 de marzo de 2022[7].

4.1. Intervenciones.

La ***Personera Municipal de Puerto Gaitán (Meta)***[8] realizó su intervención señalando que se debe declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a la función de Ministerio Público asignadas por ley a las personerías municipales, advirtiendo que no era dable, ni está dentro de ámbito funcional ni legal *"otorgar la facultad dada por el Concejo en el artículo demandado, al Alcalde Municipal del Municipio de Puerto Gaitán- (Meta). Por ello, no podría pronunciarme respecto de la pretensión, por cuanto se requiere la legitimación en la causa, teniendo en cuenta que es un presupuesto procesal derivado de la capacidad para ser parte. Es una facultad que le asiste a una persona, sea natural o jurídica, para ostentar dicha calidad y, por ende, formular unas pretensiones atinentes a hacer valer un derecho subjetivo sustancial o contradecirlas u oponerse a ellas."*

Acorde con lo anterior, solicitó se desvinculara a la personería de la presente actuación.

El ***municipio de Puerto Gaitán (Meta)***[9] intervino a través de apoderado, señalando que se opone a la única pretensión de la demanda. De inició consideró que el Acuerdo No. 021 de 2021, cumple con los elementos de validez del acto administrativo, esto es, fue expedido por el órgano competente, su contenido es claro, determinado y ajustado a las normas que lo rigen, expresa la voluntad de la administración y se encuentra debidamente motivado.

Alega que el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, le permite a las Corporaciones Públicas autorizar al alcalde para ejercer *pro tempore* funciones que son propias de dicha Corporación, como sustento de su argumento cita jurisprudencia del Consejo de Estado. Para finalmente concluir que el artículo cuestionado cumple con las exigencias señaladas por el Consejo de Estado en el entendido que establece *"una limitación de orden temporal al señalar que dichas facultades se otorgan "por el término aprobado para el presupuesto", y en segunda medida con precisión establece las funciones otorgadas."*

Así mismo, precisa que cuando el concejo municipal faculta al alcalde para realizar y ejecutar labores presupuestales, deben limitarse a la siguientes: *"a) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito); 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. (...); c) La reducción o el*

del año pueden ser inferiores a los compromisos; 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. (...)"

Finalmente, concluye: "*que la facultad otorgada al Alcalde en el artículo 53 del Acuerdo Municipal 021 del 18 de noviembre de 2021 no constituiría falta, ya que puede realizar las modificaciones al presupuesto existiendo la autorización de la corporación administrativa respectiva y no será objeto de juicio de reproche, facultándose en el núm. 3 del artículo 313 de la Constitución Política, que permite a los Concejos Municipales respectivamente conceder facultades pro tempore al Alcalde para ejercer precisas funciones de las que le corresponden a la respectiva corporación. Debe tenerse en cuenta que los acuerdos que para el efecto profiera el Concejo Municipal, no deben versar sobre la misma materia, en lo que respecta a las facultades del Alcalde, por lo tanto, no estaría constitucionalmente facultado el Concejo Municipal para aprobar actuaciones presupuestales que ya le fueron otorgadas con anterioridad.*"

De otra parte, señala que el antecedente judicial invocado por la entidad demandante no tiene efectos vinculantes en el presente caso, por no tener el carácter de sentencia de unificación, ni haber sido expedido por el Consejo de Estado.

Como excepciones de mérito propone, *inexistencia de la causa petendi y la excepción genéria.*

El Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Le asiste competencia a esta corporación para resolver en única instancia las observaciones planteadas por el Gobernador del Departamento del Meta al Acuerdo No. 021 del 18 de noviembre de 2021, de conformidad con el numeral 6 del artículo 151 del C.P.A.C. A[10].

2. Problema Jurídico

El asunto se contrae a determinar si el artículo 53 del Acuerdo Municipal No. 021 del 18 de noviembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Gaitán, "*Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022*" se encuentra ajustado a los preceptos constitucionales y legales

3. Análisis jurídico y jurisprudencial.

3.1. De la facultad para modificar el presupuesto público en las entidades territoriales.

El presupuesto público es un instrumento financiero por medio del cual las entidades públicas realizan una programación económica y financiera de los ingresos y los gastos para el cumplimiento de los planes de desarrollo, teniendo en cuenta las metas previstas en los planes financieros y de inversión.

La Constitución Política, en el artículo 345, establece que 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.*" (negrilla fuera de texto.)

Así mismo, el artículo 352 *ibídem* determina que lo referente a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, además de los previsto en la Constitución se rige por lo señalado en la Ley Orgánica de Presupuesto, de la siguiente manera:

> "*ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente 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.*"

Y, el artículo 353 establece que los

> "*Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.*"

A nivel territorial, específicamente para el supuesto de los municipios, la competencia para adoptar el presupuesto público de la respectiva entidad territorial radica en el concejo municipal por iniciativa del mandatario municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 313 y numerales 5 y 9 del artículo 315 de la Constitución Política, respectivamente:

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos."

"ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

(...)

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto."

Ahora, sobre este mismo asunto el Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 5 de junio de 2008[11], 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.

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)

Por su parte, el Decreto 111 de 1996, que compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual regula todo lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos, de acuerdo con lo señalado en el artículo 352 de la Constitución Política.

Dicho estatuto prevé que durante la ejecución del presupuesto público, la entidad pública puede verse avocada a realizar ajustes a dicho instrumento, bien sea *adicionando, reduciendo o aplazando, realizando traslados* de las apropiaciones inicialmente establecidas en el acto administrativo que lo adoptó, de conformidad con lo señalado en los artículos 76, 79 y 80.

"ARTICULO 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso

compromisos y obligaciones (Ley 38/89, artículo 63, Ley 179/94, artículo 34).

ARTICULO 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizadas por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38/89, artículo 65).

ARTICULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17)."

Al respecto, a las entidades territoriales bajo su propia norma orgánica de presupuesto en coherencia con la Ley de Orgánica de Presupuesto, se les ha permitido efectuar adiciones presupuestales para soportar créditos que no estén previstos en las partidas previamente aprobadas para la respectiva vigencia fiscal y para darle destinación de recursos que no fueron utilizados con el fin de aumentar la inversión social.

Así, el artículo 2.8.1.9.6 del Decreto 1068 de 2015 *«por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público»*, respecto a las modificaciones al presupuesto dispone:

***"Artículo 2.8.1.9.6. Modificaciones Presupuestales.** Si durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación fuese necesario modificar el monto del presupuesto para complementar los recursos insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el Gobierno presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para tales efectos.*

La modificación se realizará preferiblemente mediante un contracrédito en la vigencia en curso. Cuando no sea posible, las adiciones presupuestales podrán efectuarse cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos:

a) Tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles, frente a la estimación inicial de gastos;

b) Contar con mayores ingresos.

En caso de que ninguno de los requisitos antes previstos se cumpla, y se requiera la respectiva adición, el Ministro de Hacienda y Crédito Público preparará una

En ese sentido, las adiciones presupuestales podrán efectuarse cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos: ***a)*** tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles, frente a la estimación inicial gastos y ***b)*** contar con mayores ingresos; no obstante, se permite que en caso que ninguno de los requisitos se cumplan le corresponderá a la Secretaría de Hacienda respectiva municipal o departamental, hacer un análisis de las implicaciones de la adición y efectuar las recomendaciones pertinentes.

A nivel municipal, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012[12] autorizó a los alcaldes para incorporar al presupuesto municipal, mediante decreto los recursos provenientes de cofinanciación de proyectos provenientes de entidades nacionales departamentales o de cooperación internacional. Es decir, que en estos precisos eventos el alcalde puede adicionar recursos al presupuesto sin autorización del Concejo Municipal.

Así las cosas, las adiciones y ajustes al presupuesto público de las entidades territoriales en principio, está reservado a las Corporaciones Públicas, a las Asambleas, en el caso de los Departamentos y a los Concejos respecto de los municipios; y cuando se trate de recursos para la cofinanciación de proyectos provenientes de entidades nacionales departamentales o cooperación internacional, lo puede hacer por decreto el Alcalde en ejercicio de la facultad otorgada en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

4. Caso concreto.

Conforme a lo anterior, el asunto objeto de debate radica en definir si el artículo 53 del Acuerdo No. 021 del 18 de noviembre de 2021, *"Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"* fue expedido dentro de los parámetros legales que rigen el asunto, o si por el contrario, las observaciones planteadas por la Delegada del Gobernador del Departamento del Meta están llamadas a prosperar como quiera que el trámite del mismo no se ajustó a las previsiones legales.

Por su parte, el apoderado del Municipio de Puerto Gaitán afirma que la disposición cuestionada por el Departamento del Meta se encuentra ajustada a las previsiones normativas que regulan la expedición del presupuesto a nivel territorial. Además, que de acuerdo con lo señalado en el numeral 3 del artículo 313 del Concejo

---

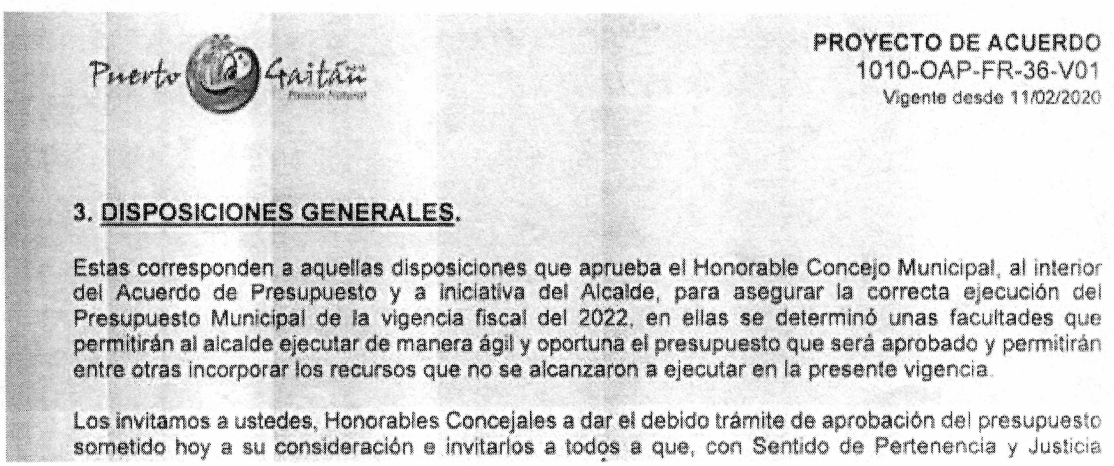
[12] *"g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales o de*

Municipal se puede desprender de manera temporal de algunas de las funciones que le ha conferido la Constitución y la Ley. Bajo ese contexto, explicó que el Acuerdo Municipal 021 del 18 de noviembre cumplió con los presupuestos legales para su expedición.

Inicialmente, se encuentra que el artículo 53 del Acuerdo No. 021 del 18 de noviembre de 2021, *"Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"*, expresa:

> *"ARTÍCULO CINCUENTA Y TRES.* ***Facúltese de manera precisa y protémpore al Alcalde Municipal de Puerto Gaitán por el término aprobado para el presupuesto, para que realice traslados, adiciones, reducciones y demás modificaciones al Presupuesto General del Municipio,*** *incluyendo el 100% de las Reservas Presupuestales constituidas a 31 de Diciembre de 2021, en desarrollo del artículo 8, parágrafo de la Ley 819/2003, mediante la adición tanto del Ingreso como en el Gasto de los recursos así como también cuando en la ejecución del Presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones inicialmente aprobadas por acuerdo Municipal y la expedición de nuevos Documentos de distribución del sistema general de participaciones para completar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley, en desarrollo del buen funcionamiento de la Administración."* (negrilla y subrayado fuera de texto)

Revisada la exposición de motivos del proyecto de acuerdo de advierte que el alcalde no expone los fundamentos normativos que sustenta el artículo 53 del proyecto de acuerdo, que se encuentra en el *"CAPÍTULO VI – DISPOSICIONES GENERALES"*[13] del proyecto, sino que se limita señalar, que se determinaron unas facultades que permiten al alcalde ejecutar de manera más ágil y oportuna el presupuesto:



Puerto Gaitán

PROYECTO DE ACUERDO
1010-OAP-FR-36-V01
Vigente desde 11/02/2020

3. DISPOSICIONES GENERALES.

Estas corresponden a aquellas disposiciones que aprueba el Honorable Concejo Municipal, al interior del Acuerdo de Presupuesto y a iniciativa del Alcalde, para asegurar la correcta ejecución del Presupuesto Municipal de la vigencia fiscal del 2022, en ellas se determinó unas facultades que permitirán al alcalde ejecutar de manera ágil y oportuna el presupuesto que será aprobado y permitirán entre otras incorporar los recursos que no se alcanzaron a ejecutar en la presente vigencia.

Los invitamos a ustedes, Honorables Concejales a dar el debido trámite de aprobación del presupuesto sometido hoy a su consideración e invitarlos a todos a que, con Sentido de Pertenencia y Justicia

Ahora, atendiendo el análisis jurídico señalado en el marco normativo de esta providencia la Sala deduce con claridad que el Alcalde y el Concejo Municipal de Puerto Gaitán no atendieron las previsiones normativas de orden constitucional y legal para la expedición del artículo 53 del Acuerdo No. 021 del 18 de noviembre de 2021, en el entendido que la competencia para realizar traslados, adiciones, reducciones y modificaciones del presupuesto está reservada a la corporación territorial a iniciativa del mandatario local.

Pues se recuerda que el Consejo de Estado ha concluido que "*el diseño previsto en la Constitución de 1991 en materia presupuestal supone la concurrencia de las voluntades de las autoridades territoriales, esto es, la del Alcalde y la del Concejo Municipal. También existen previsiones orientadas a regular las hipotéticas fallas que se presenten en el desarrollo del citado ciclo presupuestal.*"[14]

Desde muy temprano la Corte Constitucional fue clara en señalar que no es posible la modificación del presupuesto por parte del ejecutivo, pues esta es una función reservada a los órganos de representación popular, en razón del diseño institucional previsto en la Constitución Política como un Estado Social de Derecho organizado de manera democrática, lo cual supone el establecimiento de unos pesos y contra pesos que permitan el adecuado control del poder. Uno de estos limitantes es la función de aprobar y modificar el presupuesto, que-se reitera- está reservada de manera exclusiva al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales como forma de ejercer un control político al ejecutivo respecto la trascendental atribución de definir tanto el ingreso como el gasto público.

Sobre el particular, expresó la Corte Constitucional[15]:

> *"El presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (C.P. arts. 342 y 346).* ***Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público****. ..esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)*
>
> *Dada la trascendencia del presupuesto dentro del Estado social de derecho y el diseño que de él hizo el Constituyente, pretendiendo un instrumento idóneo para alcanzar los valores y fines*

de los cuales se quiso garantizar que cumpla las funciones que le son inherentes, entre ellas las de servir a los propósitos de igualdad, equidad y justicia social, propios del paradigma de organización jurídico-política por el que optó el Constituyente de 1991." (Negrilla y subrayado propio"

A partir de las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en la misma decisión, concluyó de manera categórica:

"El presupuesto general de la Nación ***solamente puede ser modificado por el legislador****, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, 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, tiene legítimas facultades para hacerlo." (Negrilla y subrayado propipo)*

Tal planteamiento ha sido reiterado por la Corte Constitucional; así, en sentencia C-442-01, reitero estos planteamientos al indicar:

"5. ***La filosofía que subyace en este principio constitucional de la legalidad del gasto, no es otro que el de permitir un medio de control político del órgano legislativo sobre el ejecutivo en materia presupuestal. Al aprobar la ley anual de presupuesto, el Congreso ejerce un poder de delimitación de la actividad del ejecutivo, que es de gran trascendencia dentro del contexto de los regímenes democráticos.*** *El presupuesto es un instrumento de política macroeconómica, y en su formulación y ejecución quedan comprometidos los intereses de desarrollo económico y social y de planificación que son responsabilidad del Estado. Por ello, si bien al ejecutivo corresponde presentar anualmente el proyecto de ley anual de presupuesto, y ejecutarlo, la aprobación por parte del Congreso de las rentas y gastos que habrán de percibirse y ejecutarse, tiene el alcance de limitar las facultades gubernamentales en materia presupuestal y asegurar la correspondencia de su ejercicio con los objetivos de planificación concertados en el Congreso, que por su conformación pluralista permite la expresión de las diferentes corrientes de pensamiento e intereses nacionales. De ahí la importancia que tiene el que el principio de legalidad del gasto sea puntualmente observado en todas las fases del proceso presupuestal." (Negrilla y subrayado propio)*

Las anteriores consideraciones, *mutatis mutandi,* resultan aplicables en el orden territorial, pues el concejo municipal realiza, a través de la aprobación del presupuesto del municipio, una función de control político, propia de los regímenes democráticos como una forma de expresión del equilibrio del poder y de la representación popular, razón por la cual no se puede despojar de la misma sin que con tal actuar esta desnaturalizando la función para la cual fue diseñado y elegido.

En ese sentido, no es de recibo el análisis del apoderado del Municipio de Puerto Gaitán, que en virtud de lo previsto en el artículo 313 numeral 3 el concejo municipal

corporaciones de elección popular, la cual resulta aplicable en lo pertinente a las entidades territoriales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 353 de la Constitución Política.

Ahora, tampoco puede entenderse que en virtud de lo señalado en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, los concejos municipales puedan autorizar al alcalde municipal para que ejerza funciones que por disposición Constitucional y Legal están reservadas a la corporación territorial, sino que la mencionada previsión normativa se refiere a funciones respecto de la cuales la ley no haya proscrito su traslado al alcalde municipal como en el supuesto de modificación al presupuesto

Adicionalmente, y solo en gracia de discusión, aún si aceptásemos la tesis planteada por el apoderado del municipio, también el citado artículo está viciado de nulidad, pues las facultades que se otorguen en ejercicio de lo establecido en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución deben ser precisas, claras, detalladas, temporales y no pueden vaciar de competencia a la entidad que las trasfiere.

En el presente asunto, las facultades establecidas en el artículo 53 del Acuerdo 021 de 2021 no cumplen con estos requisitos. En efecto, con excepción de las facultades para incorporar las reservadas constituidas a 31 de diciembre de 2021, las atribuciones no indican los supuestos en los cuales pueden ser utilizadas, sino que de manera genérica señala que las mismas será utilizadas:"*cuando en la ejecución del Presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones inicialmente aprobadas*", es decir, sin límite alguno y para cualquier supuesto, lo que contraria el requisito de precisión propio de este tipo de atribuciones.

Adicional a lo anterior, el periodo de tiempo por el cual fueron entregadas las facultades resulta desproporcionado, en la medida en que el artículo en cuestión señala que las mismas tendrán vigencia durante el periodo para el que fue aprobado el presupuesto, es decir, todo el año 2022. Lo anterior, supone que el Concejo Municipal de Puerto de Gaitán vacío de manera integral su competencia para modificar el presupuesto durante todo el año 2022, lo cual vulnera el principio de legalidad que impone que al entregar estas facultades la entidad que lo hace no se sustraiga íntegramente de la función atribuida, tal y como aconteció en el presente caso.

En ese orden de ideas, el Concejo Municipal de Puerto Gaitán no tenía la competencia para trasladar al mandatario local la función de realizar modificaciones al Presupuesto General del municipio de Puerto Gaitán, en la medida que esa es una función que se ejercen de manera conjunta las autoridades territoriales -Corporación Pública y alcalde Municipal- de conformidad con lo señalado en los artículos 313

En ese sentido, la Sala encuentra que las observaciones presentadas por el Gobernador del Meta, a través de su delegada, están llamada a prosperar, razón por la cual se declarará la invalidez del artículo 53 del Acuerdo No. 021 del 18 de noviembre de 2021, *"Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"*, como quiera que se encuentra acreditado que su trámite se surtió de manera irregular.

Finalmente, respecto de la solicitud de la Personera Municipal de Puerto Gaitán de declarar la falta de legitimación en la causa, se precisa que la notificación del inicio de la presente actuación, se encuentra fundamentada en el artículo 120 del Decreto 1333 de 1986.

Ahora, la Sala precisa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, a los Personeros Municipales les corresponde *"vigilar en cumplimiento "Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el Artículo 87 de la Constitución"*. En consecuencia, la comunicación del inicio de la acción de validez tenía como finalidad de que, dicha calidad, interviniera para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del artículo 53 del Acuerdo Municipal No. 021 de 2021, aquí cuestionado. Razón por la cual la Sala no hará pronunciamiento alguno en ese sentido.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: ***DECLARAR LA INVALIDEZ*** del artículo 53 del Acuerdo No. 021 del 18 de noviembre de 2021, *"Por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para la vigencia Fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"* expedido por el Concejo Municipal de Puerto Gaitán - Meta, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: **SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión al presidente Concejo Municipal, del alcalde del Municipio de Puerto Gaitán - Meta, al Personero de esa localidad, al Gobernador del Departamento del Meta y al Procurador 49 Judicial II delegado ante el Tribunal del Meta.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 2, celebrada el veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022) según consta en el Acta No. 032 y se firma de forma electrónica a través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace:
https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)
NILCE BONILLA ESCOBAR
Magistrada

(Firma electrónica)
NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA
Magistrada

(Firma electrónica)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO