



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015)

Radicación núm.: 25000 23 24 000 **2010 00153 01**

Actor: **Veeduría Ciudadana de Suesca**

Demandado: Municipio de Suesca

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Suesca - Cundinamarca contra la sentencia del 23 de abril de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I.- COMPETENCIA**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo



Contencioso Administrativo, y también de lo expuesto en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia:

## **II.- ANTECEDENTES**

### **2.1. LA DEMANDA**

El señor Pedro Eliecer Guaqueta Cagua actuando en su calidad de Veedor Público, interpuso demanda en ejercicio de la acción de nulidad, con el fin de que el Tribunal accediera a las siguientes,

### **2.2. Pretensiones**

*“1º.- Que se declare nulos los artículos 29, 32,36, 37 del decreto 076 de diciembre 16 del 2009, por medio del cual se expide el presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Suesca, para la vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2010, por falta de competencia del señor Alcalde para su expedición.*

*2º.- Que se declare nulos los artículos 28, 35 y 36 de decreto 079 del 23 de diciembre del 2009, por medio del cual se liquida el presupuesto General de Rentas, recursos de Capital y de gastos del Municipio de Suesca, para la vigencia fiscal del 1º al 31 de diciembre del 2010, por falta de competencia del señor Alcalde para su expedición.*

*3º.- Que como consecuencia del pronunciamiento solicitado en las dos peticiones anteriores, se declare NULO EL DECRETO 003 DE ENERO 18 DEL 2010, POR EL CUAL SE ADICIONA AL PRESUPUESTO GENERAL*



*DEL MUNICIPIO DE SUESCA PARA LA VIGENCIA 2010, SALDO SIN COMPROMETER Y CONVENIOS DE LA VIGENCIA 2009. Por falta de competencia del señor Alcalde para su expedición.”<sup>1</sup>*

### **2.3.- Hechos**

- a. E
- I Alcalde Municipal de Suesca mediante Decreto 076 de diciembre 16 del 2009<sup>2</sup>, expidió el Presupuesto General de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2010, en el cual incluyó artículos que le confirieron potestades para adicionarlo y modificarlo y para suscribir contratos y convenios interadministrativos, facultades que solo podían ser concedidas mediante Acuerdo por el Concejo Municipal.
- b. M
- ediante Decreto 079 del 23 de diciembre del 2009, el Alcalde del Municipio de Suesca liquidó el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2010.
- c. I

---

<sup>1</sup> Folio 1 del Cuaderno del Tribunal.

<sup>2</sup> En uso de las facultades conferidas por el artículo 315 Constitucional, artículo 32 de la ley 136 de 1994 y el acuerdo 08 de 1996.



gualmente mediante Decreto 003 de enero 18 del 2010, el Alcalde Municipal de Suesca, adicionó los recursos de las cuentas de destinación específica que no fueron ejecutadas en la vigencia fiscal del 2009 al presupuesto de la vigencia fiscal del año 2010.

#### **2.4.- Normas violadas y Concepto de Violación**

La parte actora considera que con la expedición de los actos acusados fueron violados los artículos 315 y 313 numerales 3º y 5º de la Constitución Política, el artículo 32 numeral 10 de la ley 136 de 1994, el artículo 79, 80 y 109 del Decreto 111 de 1996 y el Acuerdo 08 de 1986 expedido por el Concejo Municipal de Suesca.

Con el fin de que se dictara una sentencia estimatoria, propuso los siguientes cargos:

#### **Único Cargo: Falta de competencia y violación de la ley**

Adujo que los Decretos demandados tratan sobre un mismo tema y que en consecuencia existe unidad de materia en tanto que uno adopta el presupuesto general de rentas, recursos de capital y gastos del municipio, otro lo liquida y finalmente el tercero lo adiciona.



Sostuvo que los actos administrativos demandados son violatorios de la Constitución y la Ley debido a la falta de competencia del Alcalde Municipal de Suesca para su expedición, pues no podía otorgarse a sí mismo facultades extraordinarias, para proferir el Presupuesto General de Rentas y Gastos y Liquidación del Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del Municipio, dado que solo el Concejo Municipal es el competente para efectuarlo mediante Acuerdo, bajo ciertas condiciones legales.

Arguyó que el Alcalde actuó de manera ilegal al expedir el Decreto 03 de 2010 mediante el cual adicionó el Presupuesto General del Municipio de Suesca, ya que el Concejo Municipal es el único órgano facultado y encargado para aprobar e improbar modificaciones presupuestales, más aun cuando se trata de adiciones o de traslados.

### **III.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado del **Municipio de Suesca** contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y proponiendo la excepción de “*improcedencia de la acción de nulidad por ineptitud de la demanda*”, como quiera que el actor no señaló las normas que se violaron con la expedición de los actos acusados.

Fundó su defensa en que los actos acusados se habían ajustado al



orden jurídico, por considerar que el Alcalde Municipal se encontraba facultado para expedir los Decretos demandados.

Indicó que el Alcalde Municipal agotó los trámites establecidos para la expedición de los actos, pues presentó el proyecto de presupuesto al Concejo del Municipio de Suesca dentro del término legal y a pesar de ello tal Corporación no realizó el estudio de aprobación correspondiente, razón ésta que viabilizó su expedición mediante Decreto, en consonancia con lo establecido con el artículo 67 del Acuerdo 08 de 1996.

Precisó además que la demanda se presentó fundada en un ánimo de solidaridad con Jorge Enrique Guaqueta, quien es su hermano y se desempeñó como Alcalde del Municipio de Suesca y fue separado del cargo en el año 2008.

#### **IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto en éste asunto.

#### **V.-LA SENTENCIA APELADA**

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** mediante sentencia del 23 de abril de 2012 resolvió:

**“PRIMERO.- DECLÁRASE** no probada la excepción de ineptitud de demanda propuesta por la parte accionada.

**SEGUNDO.- DECLÁRASE** la nulidad de los artículos 29, 32, 36 y 37 del Decreto 076 de 2009 y los artículos 28, 35 y 36 del Decreto 079 de 2009, de conformidad con la parte motiva del presente proveído.

**TERCERO.- NIÉGUENSE** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO.- ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

**QUINTO.- DEVUÉLVASE** al actor el remanente que hubiese a su favor por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**SEXTO.- Ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVESE** el expediente, previas las constancias secretariales de rigor.”<sup>3</sup>

5.1.- Estimó que la excepción de inepta demanda propuesta por el demandado no puede prosperar debido a que, en el escrito de demanda se evidencia que el actor sí se refirió a las normas constitucionales y legales violadas con la expedición de los actos demandados y expuso el concepto de la violación.

5.2.- Estudió el cargo de falta de competencia del Alcalde del Municipio de Suesca para proferir los actos acusados, concluyendo que los artículos demandados contenidos en los Decretos que adoptaron y liquidaron el presupuesto evidencian serias e inequívocas irregularidades, en tanto que el Alcalde no podía otorgarse a sí mismo

---

<sup>3</sup> Folio 174 ibídem.



facultades para esos efectos, por ser esta una competencia exclusiva de los Concejos Municipales.

Destacó que por disposición de la Constitución las autoridades únicamente pueden hacer aquello que les está expresamente permitido por la Ley o el Reglamento, por lo que el Alcalde del Municipio de Suesca al actuar sin estar revestido de facultad expresa, desconoció éste principio constitucional.

Sostuvo además que cuando el Decreto del Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Suesca, es dictado por el Alcalde mediante Decreto no es procedente que allí se concedan facultades al Ejecutivo para contratar, realizar traslados, adiciones y aclaraciones al presupuesto, ya que estaría autorizándose a sí mismo, cuando el único ente competente para ello es el Concejo Municipal. En tal orden, lo procedente era que el Alcalde presentara el respectivo proyecto de Acuerdo y obtuviera las autorizaciones necesarias.

Finalmente resaltó la importancia de no haber aportado el Decreto 060 de 2009, modificado por el Decreto 066 del mismo año, y frente a ello se atuvo al principio de presunción de legalidad del acto y en consecuencia entendió que el Decreto 003 de 2010 se expidió regularmente.



## VI. EL RECURSO DE APELACION

6.1.- El apoderado del **Municipio de Suesca** recurrió el fallo de primera instancia solicitando que se revoque y que en su defecto se profiera un fallo inhibitorio, y como pretensión subsidiaria planteó que se denieguen las pretensiones de la demanda. Para el efecto trajo a colación los siguientes argumentos:

6.1.1.- Que el presupuesto adoptado por Decreto rige por el término de un año para el respectivo periodo fiscal, por lo que los demás Decretos acusados perdieron su vigencia a partir del 1º de enero de 2011 por expiración del plazo del periodo fiscal del Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Suesca.

6.1.2.- Que de la fecha del fallo impugnado se infiere que la decisión que debió tomar el Tribunal era un fallo inhibitorio debido a que al momento de resolverse el asunto, esto es, el 23 de abril de 2012, ya habían perdido vigencia los actos administrativos demandados resultando inocua la declaratoria de nulidad.

6.1.3.- Que los actos administrativos demandados se extinguieron por expiración del objeto o plazo del año fiscal del presupuesto del Municipio de Suesca para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2010, por lo que las normas ya habían desaparecido de manera previa a la expedición de la sentencia.



6.1.4.- Que de no admitirse la tesis jurídica del fallo inhibitorio, se tenga en cuenta que el Tribunal erró al manifestar que el Decreto del Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Suesca no debió conceder facultades al Ejecutivo para contratar, realizar traslados, adiciones y aclaraciones al presupuesto, como quiera que el único que está facultado para otorgar dichas facultades es el Concejo Municipal, puesto que el ordenamiento legal y constitucional sí otorga la posibilidad de hacerlo cuando quiera que la citada Corporación se rehúse tal y como ocurrió en este caso con el archivo del proyecto de Acuerdo 037 del 1 de noviembre de 2009.

## VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1.- El apoderado del **Municipio de Suesca** allegó escrito de alegatos de manera extemporánea.

## VIII.- LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes,



## **IX.- CONSIDERACIONES**

Del examen del recurso de apelación la Sala concluye que los problemas jurídicos consisten en resolver los siguientes aspectos: i) ¿El Tribunal debió proferir fallo inhibitorio teniendo en cuenta que para la fecha de la sentencia los actos administrativos acusados ya habían perdido vigencia? y ii) ¿El Decreto del Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Suesca puede conceder facultades al Ejecutivo para contratar, realizar traslados, adiciones y aclaraciones al presupuesto en el evento en que el Concejo Municipal decida archivar el proyecto de Acuerdo y por ello haya sido expedido mediante Decreto por el citado Alcalde?

### **9.1.- Vigencia de los actos acusados**

En lo que hace al primer aspecto, observa la Sala que pese a que los Decretos 076 del 16 de diciembre de 2009, 079 del 23 de diciembre de 2009 y 003 del 8 de enero de 2010 proferidos por el Alcalde del Municipio de Suesca, normas censuradas, perdieron vigencia al concluir la vigencia fiscal correspondiente al año 2010 y 2011 para los cuales fueron expedidos, tal situación no es óbice para que esta Jurisdicción pueda realizar el estudio de su legalidad, en razón a los



efectos que pudo producir durante su vigencia, los cuales continúan amparados por la presunción de legalidad, por cuanto es la decisión sobre su validez, la que tiene la capacidad jurídica de extinguir tales efectos y restablecer el orden jurídico vulnerado.

Así lo ha venido sosteniendo esta Corporación, a partir del pronunciamiento de la Sala Plena en sentencia del 14 de enero de 1991, dentro del expediente número S-157, con ponencia del Consejero de Estado doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla:

*“...aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras el pronunciamiento no se produzca, tal norma, aún si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubieren sido expedidos durante su vigencia”*

En otro pronunciamiento en el cual se ventilaba una controversia similar a la que ahora nos ocupa, la Sección Primera del Consejo de Estado expresó lo siguiente:

*“Sea lo primero advertir que, como lo ha reiterado la Sala en diversos pronunciamientos, el hecho de que el acto acusado al momento de su juzgamiento no se encuentre vigente, no impide que sobre el mismo recaiga el pronunciamiento judicial acerca de su legalidad, frente a los*



*efectos que hubiera podido producir mientras estuvo vigente. En criterio de esta Corporación solo la decisión judicial es capaz de enervar tales efectos, dado que la declaratoria de nulidad afecta el acto desde su nacimiento.”<sup>4</sup>*

## **9.2.- Archivo del Proyecto de Presupuesto**

Las normas que fueron declaradas nulas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca son las siguientes:

### **DECRETO 076 DE 2009**

*“ARTÍCULO 29: El alcalde podrá crear rubros, efectuar traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando durante la ejecución al Presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones aprobadas por la Corporación, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley y los Acuerdos, siempre y cuando el Concejo Municipal no se encuentre sesionando e informará sobre los traslados efectuados en las sesiones ordinarias siguientes a la ocurrencia de los mismos.*

*(...)”.*

*“ARTÍCULO 32: El Gobierno Municipal, de oficio o a petición del jefe del órgano respectivo, hará por decreto las aclaraciones y correcciones de leyenda necesarias para enmendar los errores de transcripción y aritmético que figuren en el Presupuesto General del Municipio para la vigencia fiscal 2010. Lo anterior no implica cambio en la leyenda del rubro presupuestal ni en su objeto ni en su cuantía.*

*(...)”.*

*“ARTÍCULO 36: El Alcalde y los ordenadores del gasto quedan*

---

<sup>4</sup> Sentencia del 23 de marzo de 2001, proferida dentro del proceso número 73001-23-31-000-1999-1625- 02 (6114), M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



*facultados para suscribir los contratos a que haya lugar para el cabal cumplimiento de los programas contemplados en el Presupuesto General del Municipio, de conformidad con las normas vigentes que regulan la contratación pública.*

*Además podrán celebrar contratos tales como interadministrativos de espacio público y, en general todos aquellos que sean necesarios para la buena marcha de la administración, debiendo ceñirse en todo a las normas de contratación pública, el Presupuesto y la Constitución Política, sin perjuicio de los casos en que se requiere autorización expresa del Concejo Municipal.”*

*“ARTÍCULO 37: El Alcalde queda facultado para adicionar el Presupuesto General del Municipio por Decreto, cuando se perciban conceptos por recursos de convenios interadministrativos suscritos con entidades del orden Nacional, Departamento y Municipal, siempre y cuando dichos recursos tengan destinación específica.”*

#### **DECRETO 079 DE 2009**

*“ARTÍCULO 28: el Alcalde podrá crear rubros, efectuar traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando durante la ejecución al Presupuesto General del municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones aprobadas por la Corporación, para complementar la insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley y los Acuerdos, siempre y cuando el Concejo Municipal no se encuentre sesionando e informará sobre los traslados efectuados en las sesiones ordinarias siguientes a la ocurrencia de los mismos.”*

*“ARTÍCULO 35: El Alcalde y los ordenadores del gasto quedan facultados para suscribir contratos a que haya lugar para el cabal cumplimiento de los programas contemplados en el Presupuesto General del Municipio, de conformidad con las normas vigentes que regulan la contratación pública.*

*Además podrán celebrar otros contratos tales como interadministrativos de espacio público y, en general todos aquellos que sean necesarios para la buena marcha de la Administración, debiendo ceñirse en todo a las normas de la contratación pública, el Presupuesto y la Constitución Política, sin perjuicio de los casos en que se requiere autorización*



*expresa del Concejo Municipal.”*

*“ARTÍCULO 36: El Alcalde queda facultado para adicionar el Presupuesto General por Decreto, cuando se perciban conceptos por recursos de convenios interadministrativos suscritos con entidades del orden Nacional, Departamental y Municipal, siempre y cuando dichos recursos tengan una destinación específica.”*

La Sala precisa que el demandado confunde dos figuras jurídicas distintas, a saber: por un lado, la aprobación del presupuesto por Decreto cuando quiera que el Concejo Municipal haya decidido archivarlo y, por el otro, la procedencia de adicionar rubros al presupuesto o suscribir contratos o convenios administrativos o solicitar créditos que no estuvieren contemplados en el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Suesca para la vigencia del año 2010.

### **9.3.- Elaboración y aprobación del Presupuesto**

a.- En efecto, tal y como lo consideró el Juzgador de Primera Instancia en la sentencia apelada de conformidad con lo expuesto en el numeral 5º del artículo 313 Superior, a los Concejos Municipales les compete dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

b- También es una función de los Concejos autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore las funciones que han sido



atribuidas a esa Corporación Pública (numeral 3 ibídem). La norma es del siguiente tenor:

*“Artículo 313. Corresponde a los concejos:*

*(...)*

*3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

*(...)*

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

c.- Tal función fue desarrollada por la Ley 136 de 1994 en los numerales 3º y 10º del artículo 32:

*“Artículo 32º.- Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

*(...)*

*3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.*

*(...)*

*10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”*



d.- En vista de que en la organización municipal se materializan los principios constitucionales de colaboración y coordinación, el Constituyente de 1991 previó que el Alcalde participara en la elaboración del Presupuesto tal cual lo disponen los numerales 5º y 9º del artículo 315, veamos:

*“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.”.*

e.- La Corte Constitucional expuso lo siguiente a este respecto en la Sentencia C -1249 de 2001:

*“En varias oportunidades anteriores la Corte ha tenido ocasión de referirse a las competencias legislativas para ordenar gasto público. Dichas competencias están reguladas en varios artículos de la Constitución Política, especialmente en los siguientes: i) En el numeral 11 del artículo 150 según el cual corresponde al Congreso expedir las leyes mediante las cuales se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos de la administración. ii) En el artículo 345 que literalmente dispone que no 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”.** iii) En el artículo 346*

que indica que “en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un **gasto decretado conforme a ley anterior**, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.”

Las anteriores disposiciones consagran el principio de legalidad del gasto público en la fase de su aprobación, que exige que sea el Congreso como órgano de representación política quien decrete y autorice los gastos del Estado, asunto que constituye un mecanismo de control político y presupuestal del órgano legislativo sobre el ejecutivo.<sup>5</sup> Dicho principio, ha dicho la jurisprudencia, “opera en dos momentos distintos del proceso presupuestal: uno primero, al elaborarse la ley anual, cuando sólo deben incorporarse en el proyecto respectivo aquellas erogaciones previamente decretadas por la ley (CP art. 346). Posteriormente, en la etapa de ejecución del presupuesto, el principio de legalidad indica además que para que los gastos puedan ser efectivamente realizados, las correspondientes partidas deben haber sido aprobadas por el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto (C.P art. 345). Finalmente, para verificar el principio de legalidad del gasto en esta fase de ejecución, la ley exige la constancia de disponibilidad presupuestal previa a la realización del mismo, la cual acredita no solamente la existencia de la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto, sino la suficiencia de la misma al momento de hacer la erogación, es decir, que no se encuentre agotada.”<sup>6</sup>

5. Con fundamento en las normas constitucionales reseñadas, puede decirse que es obvio que el Congreso sí tiene facultades constitucionales propias para decretar gasto público y para aprobarlo en el presupuesto nacional. No obstante, dichas facultades deben ser ejercidas respetando aquellas otras que las normas superiores reconocen en materia presupuestal al Gobierno Nacional.

Para empezar, el artículo 154 superior que determina quiénes tienen iniciativa para proponer proyectos de ley, afirma que “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes ... que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”. En concordancia con lo anterior, el artículo 346 prescribe que

---

<sup>5</sup> Cf. Sentencia C-685 de 1996, M.P Alejandro Martínez Caballero

<sup>6</sup> Sentencia C-442 de 2001 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

*el proyecto de ley anual de presupuesto es de iniciativa legislativa privilegiada, cuando al respecto literalmente señala: “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiedades, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.” En idéntico sentido la disposición contenida en el artículo 351, indica que “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.”*

f- Es importante anotar que al tenor de lo previsto en los artículos 352 y 353 de la Constitución Política<sup>7</sup>, las entidades territoriales se encuentran sujetas, para el manejo de su presupuesto, a los principios contenidos en la Carta Política y en lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996<sup>8</sup>.

g.- En atención a las anteriores exigencias, el Concejo del Municipio de Suesca profirió el Acuerdo No. 008 del 23 de octubre de 1996<sup>9</sup> que en lo pertinente asignó el deber de elaboración del presupuesto al Alcalde. El artículo 33 de tal normativa dispone lo siguiente: “Corresponde al

---

<sup>7</sup> “**Artículo 352.** 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.”

“**Artículo 353.** 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.”

<sup>8</sup> “**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”.**

<sup>9</sup> “**POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE SUESCA Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**”.



*Gobierno Municipal preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General del Municipio con base en los anteproyectos que le presenten los órganos y dependencias que conformen el presupuesto”.*

A su turno, el artículo 53 ibídem prevé que *“El Alcalde Municipal someterá el proyecto de Presupuesto General del Municipio a consideración del Concejo Municipal, el primer día de sesiones del último periodo ordinario, el cual contendrá el proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal”.*

Como se observa, el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto supone el ejercicio concurrente de las potestades de las autoridades del Municipio, esto es, del Alcalde y del Concejo respectivo.

#### **9.4.- Vicisitudes del Presupuesto**

También existen previsiones orientadas a regular las hipotéticas fallas que se presenten en el desarrollo del citado ciclo presupuestal. La misma Constitución estableció algunas excepciones a este principio que sólo son aplicables en los términos y condiciones previstas en la misma carta: (i) Los estados de excepción los cuales pueden ser decretados únicamente por el Gobierno y no tienen aplicación en las entidades territoriales, (ii) la no presentación oportuna del presupuesto al órgano de representación correspondiente, para lo cual el mismo artículo 348



Superior prevé la repetición del presupuesto, y (iii) la negación expresa del presupuesto por parte de la Corporación de elección popular, caso en el cual se previó aprobación del proyecto de presupuesto por decreto.

En lo que hace a éste último supuesto, el artículo 67 del Acuerdo No. 58 de 1996 dictado por el Concejo del Municipio de Suesca, en observancia de los ya anotados artículos 352 y 353 Constitucionales, prevé que el Alcalde de Suesca pondrá en vigencia el proyecto de presupuesto mediante decreto. Así lo determina la mencionada norma:

***“ARTÍCULO 67: NO APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL.***

*Quando el Concejo Municipal no apruebe el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde Municipal, éste lo pondrá en vigencia mediante decreto.”<sup>10</sup>*

Tal disposición tiene su fuente en los artículos 341 y 348 de la Constitución Política<sup>11</sup> y 59 del Decreto 111 de 1996, precepto éste que a continuación se transcribe:

---

<sup>10</sup> Folio 130 vuelto del Cuaderno del Tribunal.

<sup>11</sup> **“Artículo 341.** El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.



*“Artículo 59. Si el Congreso no expidiere el presupuesto general de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.”*

Tal disposición regula lo concerniente a un solo supuesto de hecho, que se reitera, es el relacionado con la No aprobación del proyecto de presupuesto por parte del Concejo Municipal dada la necesidad de que entre en vigencia para atender lo que se haya previsto en los planes de desarrollo territoriales.

## **9.5.- Modificaciones al Presupuesto**

---

*Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.*

*El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.*

*El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.”*

*“Artículo 348. Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.”*



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 345 Constitucional las modificaciones del Presupuesto General de rentas y Gastos que se requieran deben ser autorizadas por la Corporación Pública de elección popular que corresponda:

*“Artículo 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.*” (Subrayado de la Sala).

La orden constitucional consiste en que una vez aprobado el presupuesto, el ejecutivo no podrá hacer ninguna modificación que no haya sido autorizada por el Concejo Municipal (en el caso que nos ocupa). Tal designio se reafirma de la lectura del inciso segundo del artículo 346 que es del siguiente tenor:

*“Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.*

*El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*



*Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones.”*

La Corte Constitucional también se ha referido al tema de la siguiente manera:

*“De la preceptiva superior anterior se concluye que si bien el Congreso tiene competencia para decretar y autorizar gasto público, la iniciativa en la materia es del Gobierno Nacional. Es por ello que, en relación con aquellas leyes que se refieren a la inclusión o el traslado de partidas presupuestales para atender gastos públicos, y que no han sido propuestas al Congreso por el Gobierno Nacional, la Corte ha sentado una jurisprudencia según la cual las mismas no tienen “eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente - en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta -, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto”.<sup>12</sup>,<sup>13</sup>*

En consonancia con lo anterior debe interpretarse lo ordenado en el Código de Régimen Municipal, según el cual también se requiere que tanto el Alcalde como el Concejo Municipal confluyan en sus actuaciones, presentando el proyecto de modificación y, aprobándolo o autorizándolo, respectivamente. La norma es la siguiente:

**“Artículo 92º.-** Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

(...)

---

<sup>12</sup> Sentencia C - 360 de 1996, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-197 de 2001, M. P Rodrigo Escobar Gil

<sup>13</sup> Sentencia C - 1249 de 2001.

*7ª Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar, empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro t mpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos, y*

*(...)*”.

El Acuerdo No. 008 de 1996 proferido por el Concejo Municipal de Suesca también se refirió al asunto<sup>14</sup>, sometiendo en todo caso a aprobación del mencionado órgano las modificaciones a que hubiere lugar en materia presupuestal. Las disposiciones son las que a continuación se transcriben:

**“ARTÍCULO 54.- PRESUPUESTO COMPLEMENTARIO.**

*Si los ingresos legalmente autorizados no fueran suficientes para atender los gastos proyectados, el Alcalde Municipal mediante un proyecto de acuerdo, propondr  los mecanismos (Sic) para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.”<sup>15</sup>*

**“ARTÍCULO 55.- ÓRGANO DE COMUNICACIÓN.**

*La comunicación entre el Gobierno del Municipio y el Concejo Municipal se hará a través del Alcalde Municipal y/o la Tesorería, (Sic) podrán solicitar la creación de nuevas rentas y otros ingresos, el cambio de las tarifas de las rentas, la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos por el Alcalde en el proyecto de Presupuesto, consideración de nuevas partidas y autorizaciones para contratar empréstitos.”<sup>16</sup>*

**“ARTICULO 77.- AUTORIZACIÓN PARA UTILIZACIÓN DE RECURSOS DE CRÉDITO**

---

<sup>14</sup> En cumplimiento de los artículos 352 y 353 de la Constitución política ya anotados.

<sup>15</sup> Folio 128 vuelto del Cuaderno del Tribunal.

<sup>16</sup> Folios 128 vuelto y 129 ibídem.

*Una vez el Concejo Municipal haya autorizado la celebración del contrato de empréstito, el Consejo Municipal de Política Fiscal podrá autorizar compromisos u obligaciones con cargo a los recursos del crédito autorizado, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos”.<sup>17</sup>*

**“ARTÍCULO 84.- REDUCCIÓN Y APLAZAMIENTO DE APROPIACIONES.**

*En cualquier mes del año fiscal, el Alcalde Municipal, previo concepto del Concejo Municipal, podrá reducir o aplazar todas o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos:*

- 1. Que la Tesorería Municipal estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas con cargo a tales recursos.*
- 2. Que fueran aprobados los nuevos recursos por el Concejo Municipal, o que los aprobados fueran insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política.*
- 3. Que no perfeccionen los recursos del crédito autorizados.  
(..).”*

**“ARTÍCULO 86.- APERTURA DE CRÉDITOS ADICIONALES.**

*El Alcalde Municipal presentará al Concejo Municipal, proyectos de acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando durante la ejecución del Presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley.”*

**“ARTÍCULO 89.- REQUISITOS PARA LA APERTURA DE CRÉDITOS ADICIONALES.**

*El concejo Municipal no podrá abrir créditos adicionales al Presupuesto, sin que el acuerdo de decreto respectivo se restablezca de manera clara y precisa, el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital.”*

---

<sup>17</sup> Folio 131 vuelto ibídem.



## 9.6.- Conclusión

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.

Como se dijo anteriormente, es la propia Carta la que ha definido las excepciones en los términos y condiciones que allí se prevén. Vale la pena reiterarlas en este punto conclusivo: (i) Los estados de excepción los cuales pueden ser decretados únicamente por el Gobierno y no tienen aplicación en las entidades territoriales. Tal eventualidad sólo se prevé para el trámite de aprobación pero no para los trámites de modificación. (ii) La no presentación oportuna del presupuesto al órgano de representación correspondiente, para lo cual el mismo artículo 348 prevé la repetición del presupuesto. Tal opción no es aplicable para las modificaciones, y (iii) la negación expresa del presupuesto por parte de la Corporación de elección popular, caso en el cual el Alcalde aprueba por decreto el proyecto de presupuesto presentado. Sólo aplica para la adopción del presupuesto de la vigencia y no para sus modificaciones.



La posibilidad de que se apliquen las mencionadas excepciones depende directamente de la existencia de los supuestos que allí claramente se establecen. En otras palabras, no es jurídicamente procedente que sean extendidas a hipótesis no previstas en las normas constitucionales.

En tal orden, eventos tales como la modificación del presupuesto o que se incluyan en éste potestades que son ajenas a la autoridad que debe ponerlo en vigencia por Decreto sólo son ejecutables por el órgano de Representación popular, es decir, Congreso, Asamblea y Concejo. (Artículos 338 y 345 de la Carta Política), en aplicación del designio constitucional que fue claro en establecer que no es posible crear o modificar una renta o gasto y aprobar o modificar el presupuesto, sin la participación de la respectiva Corporación Pública de elección popular.

Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es ésta Corporación, es decir, el Concejo Municipal de Suesca, el que tiene la competencia para aprobar los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del Alcalde tales como la creación de rubros, traslados, adiciones, aprobación de créditos, aumento del monto de las apropiaciones, suscripción de contratos, etc.



Siendo ello así, no erró el Tribunal al declarar la nulidad de los artículos 29, 32, 36 y 37 del Decreto 076 de 2009 y los artículos 28, 35 y 36 del Decreto 079 de 2009 dado que allí el Alcalde del Municipio de Suesca se autorizó a

sí mismo para efectuar modificaciones al presupuesto sin que mediara autorización del Concejo de ese ente territorial para esos efectos.

El anterior razonamiento hace que la Sala confirme la sentencia apelada por no encontrar argumentos suficientes para su revocatoria.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**CONFIRMAR** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 3 de diciembre de 2015.



**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  
GONZÁLEZ**  
Presidenta  
Ausente con permiso

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**