



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA

SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: ANDRÉS MEDINA PINEDA

Aprobado por la Sala en sesión de hoy

Pereira, 30 de marzo de 2023

Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de segunda instancia
Radicación:	66001-33-33-002-2018-00432-01 (F-1060-2021)
Demandante:	Personería Municipal de Dosquebradas
Demandado:	Municipio de Dosquebradas
Procedencia:	Juzgado Segundo Administrativo del Circuito

Tema: *Modificación del Presupuesto Municipal / Reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales / De los límites en las transferencias para gastos de funcionamiento de las personerías – inflexibilidad presupuestal / Del deber de los municipios de efectuar transferencias a las personerías municipales / Concede / Confirma*

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada el 07 de septiembre de 2021, contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito el día 02 de septiembre de 2021, mediante la cual de accedió a las súplicas de la demanda.

2. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

PRIMERA INSTANCIA

Actuación	Archivo Plataforma Samai	Fechas o asuntos
Demanda	1_01EXPEDIENTEFISICOP(.PDF) Nr oActua 18 (pág. 2 a 11)	05/12/2018
Presentación demanda	1_01EXPEDIENTEFISICOP(.PDF) Nr oActua 18 (pág. 63)	05/12/2018
Se admite la demanda	1_01EXPEDIENTEFISICOP(.PDF) Nr oActua 18 (pág. 69 y 71)	7/02/2019
Notificación personal por buzón electrónico	1_01EXPEDIENTEFISICOP(.PDF) Nr oActua 18 (pág. 74)	19/02/2019
Auto fija fecha de audiencia inicial	1_01EXPEDIENTEFISICOP(.PDF) Nr oActua 18 (pág. 146 y 147)	28/06/2019
Celebración de	1_01EXPEDIENTEFISICOP(.PDF) Nr oActua 18	29/10/2019

audiencia inicial	(pág. 150 a 154)	
Celebración de audiencia de pruebas	1_01EXPEDIENTEFISICOP(.PDF) NroActua 18 (pág. 167 a 171)	18/02/2020
Auto fija fecha de audiencia de alegaciones y juzgamiento	6_06FIJAAUDIENCIAALEGACIONESJUZGAMIENTO(.PDF) NroActua 18	01/07/2021
Celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento	9_09AUDALEGACIONESJUZGAMIENTO(.PDF) NroActua 18	02/09/2021
Recurso Demandada	10_10RECURSOAPELACIONDOSQUEBRADAS(.PDF) NroActua 18	07/09/2021
Auto concede recurso de apelación	13_AUTORESUELVECONCESIONRECURSOAPELACION(.PDF) NroActua 22	02/11/2021
Notificación estado electrónico	14_NOTIFICACIONESTADOELECTRONICO(.PDF) NroActua 25	3/11/2021

SEGUNDA INSTANCIA

Actuación procesal	Archivo	Fechas o asuntos
Acta de Reparto	1_001ACTAREPARTO(.JPG) NroActua 1	24/11/2021
Ingresó a Despacho del Magistrado Ponente	3_003REPARTONUEVO(.PDF) NroActua 2	26/11/2021
Auto admite recurso de apelación	4_004AUTOADMITERECURSO(.PDF) NroActua 3	30/11/2021
A Despacho para Sentencia	6_006PARASENTENCIA(.PDF) NroActua 8	10/12/2021

3. ANTECEDENTES

La Personería Municipal de Dosquebradas, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el municipio de Dosquebradas, en procura de las siguientes:

1. Pretensiones

Se resumen de la siguiente manera:

1. Declarar la nulidad de la respuesta otorgada por parte del municipio de Dosquebradas a través del Secretario de Hacienda y Finanzas Públicas de Dosquebradas, mediante oficio sin número de fecha 16 de mayo de 2018, recibido en la Personería Municipal de Dosquebradas el día 21 de mayo de 2018 con radicado interno N° 2360.

2. Como consecuencia y a título de restablecimiento se proceda al pago de la transferencia de los valores dejados de cancelar que asciende a la suma de \$39.259.433.00, del presupuesto de la vigencia fiscal 2017.

3. *Condenar al de los intereses e indexaciones por este concepto.*
4. *Condenar en costas a la entidad.*

2. Hechos

Pueden abreviarse así:

1. *Indica que el 30 de noviembre del año 2016 el H. Concejo Municipal de Dosquebradas, expidió el Acuerdo N° 030 “mediante el cual se aprobó el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia 2017”, el cual fue sancionado por el alcalde. Dicho presupuesto quedó aforo en su suma de \$59.067.155.730. ingresos sobre los cuales se apropiaron las transferencias para la Personería Municipal de Dosquebradas, según lo dispone la Ley 617 de 2000 en la suma de \$1.299.477.426 correspondiente al 2.2% de los recursos provenientes de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).*
2. *Sostuvo que en diciembre de 2017 la accionante efectuó el cobro de un saldo de la transferencia pendiente, a lo cual se dio respuesta por la Secretaría de Hacienda Municipal el 23-01-2018 (ya con cierre financiero del presupuesto 2017) aduciendo un menor valor recaudado y, por ende, el ajuste del mentado presupuesto con la transferencia de una suma inferior.*
3. *Agrega que el personero municipal ofició al alcalde requiriendo la transferencia del recurso completo, pues no consideraba posible hacer tal reducción sin la previa autorización del Concejo Municipal -y en caso de mediar autorización de este último para tal fin- ello tampoco procedía para enero de 2018 cuando existían compromisos presupuestales ejecutados y pendientes de pago al cierre de la vigencia anterior.*
4. *Expone que la Contraloría Municipal dentro de las auditorías periódicas practicadas al accionante advirtió de la diferencia existente entre las cuentas por pagar y las transferencias, formulando hallazgos de incidencia fiscal y disciplinaria a cargo de la Personería, en cuyo traslado acreditó haber requerido el pago de tal concepto o, en su defecto, el acto administrativo contentivo de la reducción presupuestal aludida, sustento con el cual se desestimaron tales hallazgos.*

3. Normas violadas y concepto de la violación

La entidad demandante considera como violadas las siguientes normas:

- Constitución Política: Artículo 209
- Ley 617 de 2000: Artículo 10.
- Ley 163 de 1994: Artículo 178 numerales 3 y 4
- Acuerdo Municipal 030 de 2016: Artículos 23 y 42
- Acuerdo Municipal 010 de 1997: Artículo 42

Como concepto de la violación sostiene que el no giro oportuno de los recursos a la Personería pone en riesgo la ejecución de sus funciones constitucionales y legales, y vulnera la autonomía financiera de que tratan los artículos 108 y 106 del Decreto 111

de 1996 que establecen que las apropiaciones para gastos de funcionamiento no pueden ser superiores o inferiores al del presupuesto vigente con el incremento del índice de precios al consumidor esperado para la vigencia fiscal siguiente.

4. Intervención de la entidad demandada

El municipio de Dosquebradas aclara que conforme al artículo 42 del Acuerdo Municipal 030 de 2016 se estableció un 2.2% como monto a transferir a la entidad demandante con base en el real recaudo de los ingresos (ICLD), agrega que con el acto acusado se precisó, atendiendo al principio de la anualidad presupuestal, que después del 31 de diciembre de 2017 no era posible asumir compromisos con cargo a las apropiaciones de tal vigencia **y los saldos de apropiación no afectados caducan sin excepción, conforme al artículo 14 del Decreto 111 de 1996**, dado que también expira la autorización emitida en materia presupuestal por el Concejo Municipal conforme al artículo 46 del Decreto 010 de 1997, lo cual impidió efectuar la transferencia.

Aclara que lo realmente recaudado (\$57.282.635.998) por concepto de ICLD resultó ser un valor inferior al monto proyectado (\$59.067.155.130) en el Acuerdo Municipal 030 del 30-11-2016, lo cual, sólo pudo determinarse con exactitud hasta el mes de enero de 2018; resaltando que la actora desconoce que conforme a los parágrafos 1º y 2º del artículo 42 del mentado acuerdo, el alcalde sólo está obligado a realizar ajustes presupuestales mediante Decreto en tratándose de la administración central y, que las transferencias a los institutos descentralizados se efectuaban con base en los ingresos reales certificados por la Tesorería municipal.

5. Sentencia apelada

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pereira, en la sentencia recurrida dispuso:

“1. Declarar la nulidad del Oficio sin número de fecha 16 de mayo de 2018 proferido por el secretario de Hacienda Municipal de Dosquebradas.

2. A título de restablecimiento del derecho, condenar a la accionada a pagar por concepto de las transferencias no giradas durante la vigencia 2017 la suma de treinta y nueve millones doscientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos treinta y tres pesos (\$39.259.433.00).

3. Condenar a la demandada a efectuar los ajustes de valor sobre las sumas a favor de la parte demandante de conformidad con el inciso final del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

4. Sin condena en costas.

(...)”

Como fundamento de la decisión señaló el juez de instancia, que el alcalde municipal sí estaba facultado para acudir a la reducción presupuestal que se examina, ello no tanto por el Concejo Municipal, sino por ministerio de la ley y el reglamento nacional que rige para la materia; criterio que además trazó la Corte Constitucional al precisar que tal figura opera en sede de la ejecución presupuestal que es competencia propia del ejecutivo.

Agregó que, si el ente accionado pretendía, en la vigencia 2017, afectar o ajustar el presupuesto de los entes de control territorial, amén de un menor recaudo de los ingresos (ICLD), necesariamente, debió aplicar la reducción de que se trata en curso de esa misma vigencia fiscal.

Aclara que tal reducción tenía que materializarse en un acto administrativo en que se motivare dicha decisión, pasible de control judicial. Además, el Estatuto Orgánico del Presupuesto del ente accionado así lo exige, de tal suerte que, no es dable que por vía del acuerdo municipal que estableció el presupuesto de ingresos y rentas de la vigencia pudiera relevarse al municipio de tal obligación, pues como es apenas lógico, se requiere de un acto que permita revisar su conformidad con las normas en que debe fundarse, su regular expedición, el respeto de los derechos de contradicción y defensa, su motivación, la competencia y ausencia de un desvío en las atribuciones de quien lo emite.

Advierte que, lo que ha debido hacer la Secretaría es llevar un seguimiento cuidadoso y riguroso del comportamiento de las finanzas municipales, a efectos de prever que no se alcanzarían los montos estimados de recaudo y, así, poder aplicar oportunamente los remedios presupuestales respectivos; pues no comparte la tesis de trasladar los efectos del recaudo insuficiente a los entes descentralizados, cuando ello se vino a comunicar a la demandante el 23 de enero de 2018, esto es, una vez fenecida la vigencia y efectuado el cierre financiero correspondiente, escenario que hace evidente la ineficiencia de la administración financiera en el ente demandado, lo cual de contera vulnera el principio de la confianza legítima.

6. Recurso de apelación

La **parte demandada – municipio de Dosquebradas**¹ presentó su inconformismo advirtiendo que las transferencias a los órganos de control, incluida la Personería Municipal de Dosquebradas, debe hacerse con base en el real recaudo

¹ Archivo No. 10 del expediente digital

de los recursos según el Acuerdo Municipal N° 030 de 2016, donde se desprende del artículo 42, que el 2.2% es el monto a transferir a la Personería Municipal de Dosquebradas, con base en el real recaudo de recursos de ingresos corrientes de libre destinación, obtenido en la vigencia 2017.

Agrega que la falta de emisión del acto administrativo para reducir el presupuesto, sólo se requiere cuando se trate exclusivamente de la administración central, tal cual lo dispone el parágrafo 1° del artículo 42 del citado acuerdo municipal. En efecto, la administración central la componen sólo las secretarías de despacho y no los órganos de control.

Sostiene que, si en gracia de discusión, se sostuviera que era necesario el acto administrativo emitido por el alcalde para la disminución del presupuesto inicial fijado, debe tenerse en cuenta que este sólo se podía hacer después de que finalizara el año o vigencia fiscal (año 2017) ya que el municipio recaudó dineros hasta el 31 de diciembre de la enunciada anualidad y solo después de esa fecha es posible saber el monto real recaudado.

Sólo hasta el mes de enero de 2018 se pudo conocer la cifra exacta de esos ingresos recaudados (\$57.282.635.998), de lo cual se deduce que no era factible transferir mayores valores a la Agencia del Ministerio Público.

Advierte que, no resulta admisible expedir un acto administrativo de reducción de presupuesto en la vigencia fiscal 2017, cuando se conservan las esperanzas de que va haber un recaudo completo en el último mes (diciembre 2017) y que incluso podría ser mucho mayor.

Sostiene que el Presupuesto de Rentas y Gastos, que incluye los ICLD está integrado por la estimación de los ingresos y recursos que el municipio y los Establecimientos Públicos del orden Municipal esperan recaudar durante el año fiscal. Es decir, que la condena emitida por el juzgado se apoya en un presupuesto inicial estimado, pero no el realmente generado en la vigencia 2017, por lo que cancelar valores adicionales a la Personería, constituye una clara violación de las disposiciones legales y una alteración al presupuesto. Con o sin emisión del acto administrativo del alcalde de reducción del presupuesto, igual tenía que haberse trasladado el mismo valor que se transfirió a la agencia del ministerio público, pues transferir valores adicionales que no fueron recaudados, no tienen soporte presupuestal.

Por lo expuesto, solicita se revoque la sentencia apelada, por cuanto el Municipio ha obrado de conformidad a los acuerdos y la ley, esperando recaudar todo el

presupuesto inicialmente aprobado para no afectar a ninguna entidad económicamente, además que el municipio no puede transferir dineros que realmente no ha recaudado.

7. Pronunciamientos en segunda instancia y concepto del ministerio público

El recurso de apelación se admitió mediante auto del 30 de noviembre de 2021² y de conformidad con la constancia secretarial que antecede³, el término de ejecutoria transcurrió en silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Agotado el trámite de ley sin que se observe causal de nulidad que invalide la actuación que hasta ahora se ha surtido, procede el Tribunal a decidir sobre el asunto litigado, siendo competente para hacerlo en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 243 *ibídem*.

2. Planteamiento del problema jurídico

Procede el Tribunal a analizar en esta instancia el fallo recurrido, circunscribiendo el estudio a los aspectos que son materia de apelación formulada por la parte demandada, debiendo resolver si la entidad accionada se encontraba obligada a emitir un acto administrativo de reducción de presupuesto en la vigencia fiscal 2017, con la intención de dar a conocer la imposibilidad de recaudar el presupuesto inicialmente aprobado, del cual debía disponerse el 2.2% como monto a transferir a la Personería Municipal de Dosquebradas.

Para resolver el mérito del *sub examine*, se abordará el siguiente hilo conductor: **(i)** Modificación del Presupuesto Municipal; **(ii)** Reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales; **(iii)** De los límites en las transferencias para gastos de funcionamiento de las personerías – inflexibilidad presupuestal; **(iv)** Del deber de los municipios de efectuar transferencias a las personerías municipales y **(v)** Análisis jurídico probatorio y solución al caso concreto.

3. Modificación al presupuesto Municipal

² Archivo No. 004 del expediente digital de esta Corporación.

³ Archivo No. 006 *ibídem*.

El presupuesto ha sido reconocido por la Corte Constitucional⁴ como parte importante de la planeación de las entidades públicas. Se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, se hacen efectivas las políticas públicas y particularmente se lleva a cabo **una estimación anticipada de los ingresos**, así como que se autorizan los gastos públicos que se han de ejecutar en el respectivo periodo fiscal.

Como instrumento de gobierno y control, se fundamenta, entre otros, en los principios de separación de poderes y legalidad, los cuales se expresan en los artículos 338 y 345 de la Constitución, que, al respecto, señalan lo siguiente:

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos (...).”

“Artículo 345.- En tiempos 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.”

En igual sentido fue previsto por el artículo 262 del Decreto 1333 de 1986:

“Artículo 262º.- No podrán hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las municipales ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto. (Artículo 207 de la Constitución Política).”

Lo anterior significa que es competencia del Congreso señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario público, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y sólo de manera excepcional al gobierno.

En materia de presupuesto también debe atenderse a los principios de universalidad, planeación, anualidad y legalidad. Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia **C-337 de 1993**⁵ señaló:

*“(...) La sistematización implica, por lo menos, dos aspectos: en primer lugar, se sienta el **principio del proceso presupuestal**, es decir, un conjunto de actos coordinados que se dirigen a un mismo fin determinado y determinante, a la vez, de dichos actos; en segundo lugar, todo el proceso presupuestal se armoniza con el proceso de planeación, de tal manera que*

⁴ Al respecto ver las sentencias C-685 de 1996 y C-685 de 1996, C-177 de 2002, C-077 de 2012 y C-292 de 2015.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C- 337 del 19 de agosto de 1993, Rad. N° D-296, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

convergen, el uno y el otro.

*Esa es la razón por la cual la Ley 38 de 1989, introduce un principio: **el de planificación**, que consiste en que, de conformidad con el artículo 90. de la ley mencionada, el Presupuesto General de la Nación deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el Estatuto Orgánico y en su reglamento.*

*Hay también otros presupuestos que consagra la Ley 38 de 1989. Ellos son el **de la anualidad, el de universalidad, el de equilibrio presupuestal, el de programación integral y el de la inembargabilidad.***

En este orden de ideas, los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto (...).”

Sobre la universalidad del presupuesto, en el artículo 15 del Decreto 111 de 1996⁶ se dispone:

*“**Artículo 15. Universalidad.** El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).”*

En relación con el campo de aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto, los artículos 352 y 353 de la Carta Política

*“**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.”*

En efecto, el artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, dispone que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto. La norma señala:

⁶ 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.

“Artículo 104. *A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 32).”*

Lo que significa, que de acuerdo con el marco normativo que regula el presupuesto, las principales decisiones en dicha materia le corresponden o son asignadas a las corporaciones públicas, que son los órganos institucionales de mayor representación democrática al interior del Estado. El presupuesto es la herramienta principal de ejecución de los recursos económico públicos y el instrumento de manejo de la política económica es sus distintos niveles territoriales, lo anterior está imbricado con los planes de desarrollo, que deben reflejarse en el presupuesto y aquel, es parte importante de la contratación estatal.

Como se advierte de la lectura de las normas de orden constitucional y legal en la materia, el ciclo presupuestal⁷ puede ser dividirse en cuatro grandes etapas, a saber: i) preparación, ii) aprobación, iii) ejecución y iv) control.

Particularmente en lo que tiene que ver con la etapa de ejecución del presupuesto, la Sala encuentra que pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuarlo a nuevas condiciones económicas o sociales que por diferentes motivos no fueron previstas durante las etapas de preparación y aprobación presupuestal. Precisamente por ello, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto Nacional 111 de 1996⁸, consagra las reglas para realizar las “*modificaciones al presupuesto*”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84.

De acuerdo a lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁹, en la etapa de ejecución se pueden presentar tres tipos de modificaciones presupuestales: **i) la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales**, ii) adiciones al presupuesto o créditos adicionales y iii) los movimientos presupuestales. Estos momentos fueron definidas por el Consejo de

⁷ Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.2.1. **Ciclo Presupuestal.** El ciclo presupuestal comprende:

- ⇒ Programación del proyecto de presupuesto.
- ⇒ Presentación del proyecto al Congreso de la República.
- ⇒ Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República.
- ⇒ Liquidación del Presupuesto General de la Nación.
- ⇒ Ejecución
- ⇒ Seguimiento y evaluación

8 Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), “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.” Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.

9 Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá, D. C., cinco (5) cinco de junio de dos mil ocho (2008). Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889).

Estado en los siguientes términos:

“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.”¹⁰ (Énfasis añadido por el Tribunal)

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 apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.¹¹ 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.

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”.¹² 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”.

4. Reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp. D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 10. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

12 Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

De acuerdo con lo anterior, **las reducciones o aplazamientos presupuestales**, en principio conllevan modificaciones presupuestales por cuanto cambian los montos de las partidas aprobadas, en el caso del nivel nacional, por el Congreso; sin embargo, la Corte Constitucional llegó a una conclusión diferente. Para el Alto Tribunal, **estas figuras no modifican en estricto sentido el presupuesto**, sino que aparecen en la etapa de ejecución del mismo, bajo el entendido de que lo aprobado por el órgano de representación popular es una autorización máxima de gasto.

En efecto, en la sentencia **C-192 de 1997**, al realizar el estudio de constitucionalidad del referido artículo 76 del Decreto 111 de 1996, la Corte señaló:

“(...) Una pregunta obvia surge: ¿la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones aprobadas por el Congreso implican una modificación del presupuesto? La Corte debe estudiar ese interrogante, pues si la respuesta es afirmativa, entonces la disposición acusada es inexecutable pues atribuiría al Gobierno la facultad de alterar administrativamente la ley de presupuesto (...).

En esa medida, es necesario distinguir dos fenómenos diversos en el proceso presupuestal. Así, una cosa es la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar -esto es, no autorizar- un gasto propuesto por el Gobierno, elemento que concreta el principio de legalidad del gasto, por lo cual es natural que la Carta establezca que los representantes del pueblo pueden reducir o eliminar las partidas propuestas por el Gobierno. Sin embargo, otra cosa muy diferente es que el Gobierno pueda reducir o aplazar una partida que ya ha sido autorizada por la ley de presupuesto. En efecto, como se vio, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas, sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas, lo cual significa que en principio es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el período fiscal respectivo. Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo (...). (negritas fuera de texto).

Bajo tales argumentos, por no constituir en estricto sentido una modificación presupuestal, la Corte Constitucional concluyó que no era inconstitucional que la facultad de reducir apropiaciones presupuestales **fuese ejercida directamente por el Ejecutivo, sin intervención del Congreso, a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.**

Respecto a la competencia del ejecutivo para realizar reducciones al presupuesto, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 28 de julio de 2000¹³, anotó:

13 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero Ponente: GILBERTO PEÑA CASTRILLÓN. Sentencia del 28 de julio de 2000. Radicación número: 4074.

“(...) De otro lado, e íntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que "en principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamientos uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto".

Como efecto inmediato de lo expresado por la Corte, ha quedado aclarado el tópico relacionado con la competencia del gobierno en esta materia, pues resulta evidente que el Ejecutivo sí está facultado para reducir las apropiaciones del presupuesto general de la Nación, cuando se presenten, entre otros eventos, circunstancias fácticas de orden macroeconómico que así lo aconsejen.

Como quiera que la argumentación de la acción de nulidad que se resuelve, censura la expedición de los decretos 126 y 429 de 1996 con fundamento en la carencia de esa atribución en cabeza del ejecutivo respecto de las apropiaciones de la Rama Judicial, consecuencia de una pretendida intangibilidad de las partidas que para ésta se contemplen en la ley anual de apropiaciones, habiendo sido resuelto por la H. Corte Constitucional el fondo de tal asunto, basta con señalar que sobre el mismo ha de estarse a lo dispuesto en la mencionada sentencia.

La Corte dejó en claro que tal competencia sí es del resorte del Gobierno Nacional, en providencia que produce los efectos de la cosa juzgada constitucional en virtud de lo cual ninguna autoridad puede desconocer lo así decidido ni pronunciarse nuevamente sobre el punto (...). (negritas y subrayas fuera de texto).

En suma, para este Tribunal, tratándose de modificaciones presupuestales tendientes a la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente y los traslados presupuestales internos ejecutados por el Ejecutivo, no se requiere autorización de la corporación pública respectiva en la medida en que no desbordan el marco presupuestal establecido por esta; **pero se requiere del respectivo acto administrativo que materialice tal determinación, asunto diverso son las adiciones presupuestales** que buscan aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, en las cuales sí se requiere de la autorización de la corporación pública, a nivel municipal, del Concejo Municipal.

Teniendo en cuenta que el presente asunto es del orden municipal, las **reducciones y aplazamientos pueden ser efectuadas directamente por el Alcalde a través de un acto administrativo, sin necesidad de autorización del Concejo Municipal**, previo concepto del Consejo de Gobierno, que reúne a todos los Secretarios y al burgomaestre. Esta posición ha sido aplicada y recomendada por la Auditoría General de la República, como se lee enseguida:

“(...) 4.5.2.4.3 Reducciones y aplazamientos presupuestales.

Estas operaciones se presentan cuando la ET [entidad territorial] o

alguna de sus entidades que conforman el Presupuesto General Territorial, requiere reducir o posponer la apropiación de un gasto, dado que las estimaciones de los recaudos de ingresos muestran que estos van a ser menores a los previstos y se requiere mantener el equilibrio presupuestal. Cuando esto ocurre se puede reformar, si fuere el caso, el PAC con el fin de eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas; caso en el cual las autorizaciones que se expidan con cargo a estas apropiaciones, no tendrán valor alguno (...)”.

Las reducciones o aplazamientos total o parcial de las apropiaciones presupuestales pueden ser realizados en cualquier mes del año fiscal mediante decreto, previo concepto del Consejo de Gobierno. De manera particular se puede presentar cuando no fueren aprobados los nuevos recursos por la CEP [Corporación de Elección Popular] o que fueren insuficientes para atender los gastos, cuando el presupuesto se aprueba desequilibrado en concordancia con el artículo 347 de la Constitución Política. (...)”¹⁴. (Énfasis añadido por el Tribunal)

Con fundamento en lo expuesto, es dable concluir que la competencia para efectuar reducciones o aplazamientos en los municipios recae en el alcalde, **a través de un acto administrativo que es sujeto de control judicial**, previo concepto del Consejo de Gobierno, sin que resulte necesario tramitar un acuerdo ante el Concejo municipal que así lo disponga.

5. De los límites en las transferencias para gastos de funcionamiento de las personerías – inflexibilidad presupuestal

Una de las normas orgánicas de presupuesto, tal como lo expuso la Sala en párrafos anteriores, es el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, el cual regula el valor máximo de los gastos de los concejos, las personerías y las contralorías distritales y municipales.

En cuanto a los gastos de las personerías, señala la norma:

“ARTICULO 10. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE LOS CONCEJOS, PERSONERIAS, CONTRALORIAS DISTRITALES Y MUNICIPALES. Durante cada vigencia fiscal ... Los gastos de personerías..., no podrán superar los siguientes límites:

PERSONERIAS

Aportes máximos en la vigencia

Porcentaje de los Ingresos

Corrientes de Libre Destinación

CATEGORIA

Especial 1.6%

Primera 1.7%

Segunda 2.2%

Aportes Máximos en la vigencia en

Salarios Mínimos legales mensuales

Tercera 350 SMML

Cuarta 280 SMML

Quinta 190 SMML

14 Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República. Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: 2012, pp. 109-110.

Sexta 150 SMML

(...)”

Esta disposición impone una restricción a los gastos de funcionamiento de las personerías, entre otras instituciones, límite al cual deben ajustarse los municipios al momento de elaborar sus presupuestos, pues de la lectura de la norma se observa un imperativo “Los gastos de las personerías ... no podrán superar los siguientes límites...”. Además, al ser una norma orgánica de presupuesto, deben las entidades territoriales sujetarse a ella, por así disponerlo los artículos 352 y 353 de la Constitución Política y 109 del Decreto 111 de 1996¹⁵.

Estas normas orgánicas de presupuesto de la Ley 617 de 2000¹⁶, fueron expedidas por el Congreso como un mecanismo para ajustar los presupuestos de las entidades territoriales, y sobre las que ya hubo pronunciamiento de la Corte Constitucional¹⁷ admitiendo la imposición de restricciones a las entidades territoriales a la hora de determinar sus gastos de funcionamiento.

Este límite a los gastos de funcionamiento de las personerías es una inflexibilidad presupuestal. Hablar de inflexibilidad en el presupuesto se refiere a los componentes presupuestales que no tienen posibilidad discrecional de la autoridad frente a la vigencia fiscal, un ejemplo claro es la nómina o el servicio a la deuda... “*La inflexibilidad del presupuesto deriva en las apropiaciones de las vigencias futuras y los fondos especiales haciendo que el presupuesto general de la nación se asigne ex ante por alguna norma, dificultando que el gobierno pueda hacer ajustes que conduzcan al saneamiento de las finanzas, los autores reiteran que hay tres rubros catalogados como inflexibles, los que dictan un gasto obligatorio, los de destinación específica y los parafiscales*”¹⁸

En conclusión, el límite presupuestal establecido en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, es de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales, por lo que, los gastos de funcionamiento de las personerías no pueden superar el límite allí establecido.

6. Del deber de los municipios de efectuar transferencias a las personerías municipales

¹⁵ Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52

¹⁶ Dentro de las cuales se encuentra el artículo 10

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 579 de 2001.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Óscar Darío Amaya Navas, concepto del diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321). Actor: Ministerio del Interior.

Como órganos de control del Estado a las personerías municipales se les otorga autonomía presupuestal y financiera para el ejercicio de sus funciones. No obstante, los recursos para dicho funcionamiento provienen del presupuesto del municipio, de forma que es éste quien debe realizar las transferencias a las cuentas de esas entidades. En efecto, antes de ser derogado, el artículo 168 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 8° de la Ley 177 de 1994, disponía que: *“Las personerías del distrito capital, distritales y municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los Personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al Alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el Concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde.”*

A pesar de que esta norma perdió vigencia por la derogación expresa realizada en el artículo 96 de la Ley 617 del 2000, subsisten en el ordenamiento jurídico otras prescripciones legislativas, que permiten advertir que se mantiene el mismo modelo de financiamiento y de obtención de recursos presupuestales por parte de las Personerías. En efecto, el artículo 108 del Decreto 111 de 1996, dispone que las personerías municipales tendrán autonomía presupuestal, para cuya realización el artículo 106 del mismo Decreto dispone que: *“Los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar lo (sic) presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal”*.

En este punto resulta importante resaltar, la importante misión que cumplen las personerías municipales como entidades que ejercen control sobre los órganos del orden territorial, de ahí que resulte de vital importancia que dichos órganos de control cuenten con los recursos necesarios para un funcionamiento autónomo e independiente¹⁹. En efecto, la omisión en el giro oportuno de los recursos que por concepto de transferencias les corresponden a las personerías, pone en riesgo la realización de sus funciones constitucionales y legales, entre las que se encuentran vigilar el cumplimiento de la Constitución, la ley y demás normas de nivel territorial, así como defender los intereses de la sociedad²⁰.

De ahí que también resulte importante precisar el papel que cumple el municipio

19 Numerales 3 y 4 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994

20 Artículo 178 de la Ley 136 de 1994

como ente girador de los recursos de los cuales depende el salario de los trabajadores de la personería y no como empleador de dicho organismo de control.

Se concluye que las personerías municipales son una sección del presupuesto municipal. Asumir dichos gastos con el presupuesto de la administración municipal vulneraría no sólo los límites máximos establecidos por la Ley 617 de 2000 sino los principios de especialización presupuestal, autonomía administrativa y presupuestal de las personerías, eficiencia en el manejo presupuestal y en la gestión administrativa de las personerías y, eventualmente, la moralidad administrativa.

7. Caso concreto.

Dentro del presente asunto el ente territorial demandado, negó el pago que reclama la parte actora, atendiendo a que con base en el presupuesto municipal aprobado para 2017 ésta esperaba transferencias correspondientes al 2.2% de los ingresos respectivos (ICLD) **en un monto de \$1.299.477.426.00**, percibiendo sólo la suma de 1.260.217.992.00, lo cual arroja una diferencia de \$39.259.433.00 (cuyo pago solicita producto del restablecimiento del derecho), explicada en que los ingresos recaudados por la administración municipal fueron inferiores a los proyectados al inicio de tal vigencia.

Dentro del Acuerdo N° 030 del 30 de noviembre de 2016²¹, por medio del cual se expide el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas – Risaralda para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y 31 de diciembre de 2017, se establece que le corresponde a la Personería Municipal de Dosquebradas **el porcentaje del 2.2% de los ICLD como presupuesto por un valor de \$1.299.477.426.00**, tal como se observa en la siguiente imagen:

21

<https://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/repositorio?task=download.send&id=741&catid=22&m=0>



ACUERDO No. 030 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2016

DESCRIPCION	VALOR FINANCIADO	PORCENTAJE DEL VALOR TOTAL PRESUPUESTO
INGRESOS		178.349.323.749
INGRESOS CORRIENTES		177.862.249.005
INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	59.067.155.730	33%
INGRESOS CON DESTINACION ESPECIFICA	9.580.960.961	5%
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)	84.635.954.602	47%
FONDOS ESPECIALES	212.480.000	0%
OTRAS TRANSFERENCIAS-CONVENIOS	24.365.697.712	14%
RECURSOS DE CAPITAL		487.074.744
RECURSOS DEL CREDITO	1.000	0%
OTROS RECURSOS DEL CAPITAL	487.073.744	0,3%

Con lo Apropriado en Ingresos Corrientes de Libre Destinación (\$59.067.155.730) se garantiza las Transferencias a los Entes de Control, Entidades Descentralizadas y el Honorable Concejo Municipal (\$6.569.694.301) los cuales están calculados dando cumplimiento a los indicadores estipulados en Ley 617 de 2000, así como los contemplados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional.

DETALLE	%	VALOR EN \$
A. CONCEJO MUNICIPAL	1.5 %	886.007.336
B. PERSONERIA	2.2%	1.299.477.426
C. CONTRALORIA	IPC (7%)	781.113.039
D. IDM	3.7%	2.185.484.762
E. BOMBEROS	2.4%	1.417.611.738
TOTAL (A+B+C+D+E)		6.569.694.301

De lo probado dentro del presente asunto, se observa que la Secretaría de Hacienda del municipio de Dosquebradas, realizó la última transferencia de la vigencia por un valor de \$56.624.033.00 de diciembre 27 de 2017²², **correspondiente a la transferencia del mes de noviembre de 2017** y en el mes de enero de 2018, el municipio transfiere un valor de \$45.386.065.00, **el cual corresponde al mes de diciembre de 2017**, quedando pendiente por transferir la suma de \$39.259.433.00, valor que, advierte la entidad demandante, corresponde al pago de las cesantías de los funcionarios de la entidad.



2. EL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS realizó las transferencias durante la vigencia 2017 y enero 2018 así:

FECHA	DETALLE	VALOR	SALDO
13-ene	TRANSFERENCIA ENERO	\$50.000.000	\$50.000.000
08-feb	TRANSFERENCIA ENERO	\$110.000.000	\$160.000.000
08-mar	TRANSFERENCIA FEBRERO	\$30.000.000	\$190.000.000
09-mar	TRANSFERENCIA FEBRERO	\$40.000.000	\$230.000.000
06-abr	TRANSFERENCIA MARZO	\$82.752.212	\$312.752.212
28-abr	TRANSFERENCIA MARZO	\$22.000.000	\$334.752.212
10-may	TRANSFERENCIA ABRIL	\$100.000.000	\$434.752.212
06-jun	TRANSFERENCIA MAYO	\$313.224.825	\$747.977.037
21-jun	TRANSFERENCIA MAYO	\$34.791.590	\$782.768.627
27-jul	TRANSFERENCIA JUNIO	\$122.292.548	\$905.061.175
25-ago	TRANSFERENCIA JULIO	\$66.253.410	\$971.314.585
13-sep	TRANSFERENCIA JULIO	\$73.377.770	\$1.044.692.355
05-oct	TRANSFERENCIA AGOSTO	\$47.419.924	\$1.092.112.279
15-nov	TRANSFERENCIA SEPTIEMBRE	\$1.009.777	\$1.093.122.056
06-dic	TRANSFERENCIA OCTUBRE	\$65.085.837	\$1.158.207.893
29-dic	TRANSFERENCIA NOVIEMBRE	\$56.624.033	\$1.214.831.926
15-ene	TRANSFERENCIA DICIEMBRE	\$45.386.065	\$1.260.216.991

Cualquier inquietud que le asista al respecto, será atendida por este despacho.

²² Páginas 159 y 160 del archivo No. 1 del expediente digital.

Así mismo, reposa certificación por parte de la Financiera de la Personería Municipal de Dosquebradas²³, donde indica que no reposa en los archivos ningún documento donde la Secretaria de Hacienda, informe sobre el no cumplimiento al 100% del presupuesto aprobado para la vigencia 2017.

En mi calidad de Financiera – Tesorera de la Personería Municipal de Dosquebradas, me permito certificarle que no reposa en mis archivos ningún documento donde la Secretaria de Hacienda me informe sobre el no cumplimiento al 100%, del presupuesto aprobado para la vigencia 2017.

Del oficio demandado²⁴, se puede extraer que el ente territorial asegura que por efectos de consolidación de la información (triangulo presupuesto, tesorería y contabilidad) los datos reales recaudados por concepto de ICLD durante la vigencia que nos compete, sólo se determinaron en el mes de enero, fecha del cierre de presupuesto vigencia 2017, y lo cual les permitió establecer que el valor total recaudado de Ingresos Corrientes de Libre Destinación fue la suma de \$57.282.635.998²⁵ cifra sobre la cual se aplicó el porcentaje correspondiente al 2.2%.

Por efectos de consolidación de la información (triangulo PRESUPUESTO, TESORERIA, CONTABILIDAD) los datos reales recaudados por concepto de I.C.L.D. durante la vigencia que nos compete solo se determinaron en el mes de enero fecha del cierre de presupuesto vigencia 2017, y lo cual nos permitió establecer que el valor total recaudado de Ingresos Corrientes de Libre Destinación fue la suma de CINCUENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS MCTE.(\$57.282.635.998) cifra que se les certificó y sobre la cual se le aplicó el porcentaje estipulado en la Ley 617 de 2000, correspondiente al 2.2% dando como resultado una transferencia total por la suma de MIL DOSCIENTOS SESENTA MILLONES DOSCIENTOS DIECISIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS MCTE. (\$1.260.217.992) puesto que sólo hasta el mes de Enero del año 2018 se pudo conocer la cifra exacta de estos ingresos se deduce entonces que en este caso tal acuerdo no es factible, pero, existen las CERTIFICACIONES MENSUALES que ustedes solicitan y que en un juicioso análisis de su parte les pudo llevar a concluir que NO ERA POSIBLE llegar a cumplir la meta de lo ICLD.

De lo expuesto, es dable advertir que el municipio de Dosquebradas no dio cabal cumplimiento al Acuerdo N° 030 del 30 de noviembre de 2016, por medio del cual se expide el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas – Risaralda para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y 31 de diciembre de 2017, en relación con el recaudo por concepto de ICLD durante la vigencia.

Como argumentos del recurso de apelación, el ente territorial apelante, centra su inconformidad en 3 aspectos: i) las transferencias a los órganos de control se

²³ Página 27 del archivo No. 1 del expediente digital

²⁴ Páginas 28 y siguientes del archivo No. 1 del expediente digital

²⁵ Cifra que fue certificada por el Contralor delegado para economía y finanzas públicas de la Contraloría General de la República, visible en la página 182 del archivo No. 1 del expediente digital y por la Directora Financiera del municipio de Dosquebradas visible en la página 188 ibidem.

realizan con el recaudo real obtenido y no con el proyectado, ii) la expedición del acto administrativo para reducir el presupuesto sólo es procedente cuando se trate de la administración central y iii) el recaudo de impuestos se realizó hasta el 31 de diciembre de 2017, por lo que solo hasta el mes de enero de 2018 se tuvo conocimiento que la cifra exacta recaudada por el municipio era inferior a la proyectada.

Para resolver los argumentos planteados, se hace necesario reiterar lo que a continuación se expone:

La ley orgánica de presupuesto reconoce a las personerías territoriales, la autonomía presupuestal necesaria para el ejercicio independiente de su labor de control de la administración local y les confiere la categoría de ser una sección del presupuesto del respectivo municipio, con lo cual, además de la potestad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte (el distrito o el municipio), pueden válidamente ordenar el gasto respecto de las apropiaciones que han sido incorporadas en la Sección que les corresponde.

Sobre este tema de la autonomía presupuestal, la Corte Constitucional, en sentencia **C-101 del 7 de marzo de 1996**, mediante la cual declaró exequible la primera parte (destacada en negrilla) del primer inciso del artículo 110 transcrito, expresó:

*“La norma parcialmente acusada no distingue entre los órganos del Estado a los cuales la Constitución reconoce directamente autonomía presupuestal y aquellos a los cuales la ley garantiza esta característica. En el primer caso, el concepto de autonomía presupuestal tiene arraigo en la Constitución misma y refleja la estructura orgánico-funcional básica del Estado. **En el segundo, en cambio, el ámbito de autonomía presupuestal es de libre configuración legal.***

*La omisión del Legislador en diferenciar entre los diversos órganos del Estado al momento de definir el concepto de autonomía presupuestal, no desemboca necesariamente en la inconstitucionalidad de la norma acusada. **Si bien el espacio de configuración legal es mayor tratándose de la regulación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales puesto que éstas están sujetas a la Constitución y a la ley (CP arts. 287 y 288), el alcance de la autonomía presupuestal de los órganos de control bien puede ser precisada por el Legislador, dentro de los parámetros constitucionales”** (Resalta la Sala).*

Y en la misma providencia, precisó sobre el ordenador del gasto en la ejecución del presupuesto:

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto”.

En consecuencia, el Personero Municipal y los funcionarios del nivel directivo en los cuales éste haya delegado la facultad de ordenación del gasto, pueden, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, ordenar el gasto respecto de las apropiaciones que figuren en la sección correspondiente de la Personería Municipal dentro del presupuesto del municipio, sin que haya que solicitar la intervención del Alcalde Municipal, pues ello significaría desconocer la autonomía presupuestal del órgano de control.

La Constitución Política es clara en señalar que todos los gastos de cualquier órgano o entidad pública deben estar expresamente contemplados en su presupuesto. Es así como el inciso segundo del artículo 345 de la Carta 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”*, y el artículo 347 insiste en que *“el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”*.

Ahora, si al elaborar el presupuesto general del municipio apropiando las partidas para todos los gastos, entre ellos el porcentaje designado para que la Personería Municipal atienda la totalidad de sus gastos anuales, **se encuentra que los ingresos legalmente autorizados son insuficientes**, el gobierno municipal deberá presentar por separado un proyecto para que, dentro del marco legal de su competencia impositiva, cree nuevas rentas o modifique las existentes con el fin de atender los gastos no financiados. En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos no financiados.

Conviene advertir que mientras se mantenga el desequilibrio entre los ingresos y las apropiaciones, el gobierno está facultado para suspender mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación; **igualmente está facultado para, en cualquier mes del año fiscal²⁶, reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales** cuando estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos que con ellos han de pagarse, o que no fueren aprobados los nuevos recursos propuestos, o que los aprobados fueren insuficientes, o que no se perfeccionen los recursos del crédito

26 Decreto 11 de 1996

“ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).”

autorizados.

Por lo expuesto, respecto de la elaboración del presupuesto de las personerías, dichas entidades deberán elaborar el proyecto de presupuesto y presentarlo al alcalde, dentro de los términos establecidos en la ley, para ser incorporado al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos. Una vez aprobado el presupuesto, no podrá ser objeto de traslados por decisión del alcalde.

Así, se evidenció en el presente asunto que el ente territorial determinó la reducción de lo recaudado como presupuesto en el año fiscal 2017, en el mes de enero del año 2018, tiempo en el cual, la entidad demandante no tuvo oportunidad de modificar su proyecto de presupuesto, para suplir su funcionamiento, pues como se dejó expuesto a lo largo de este proveído, si bien el Alcalde se encuentra facultado para modificar el presupuesto inicial proyectado, esta modificación debe ser adoptada por acto administrativo, en cualquier mes del año fiscal y no una vez haya vencido el mismo, como en efecto ocurrió.

En materia presupuestal se encuentra establecido el principio de anualidad en virtud del cual la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos se debe hacer periódicamente cada año²⁷. La anualidad, no es un principio absoluto, en la medida en que la actividad presupuestal está íntimamente ligada con el principio de planeación, la cual normalmente es efectuada para períodos que superan el año calendario. Esta realidad impone la configuración de mecanismos presupuestales que permitan compatibilizar tales principios²⁸, por lo que sus modificaciones deben ser presentadas en el año fiscal vigente y no una vez haya transcurrido el mismo una vez se presenten las alteraciones correspondientes para ajustar el presupuesto inicialmente proyectado.

Por consiguiente, si bien la entidad demandada asegura que las transferencias realizadas bajo el 2.2% de los ingresos respectivos al ICLD en un monto de \$1.299.477.426.00, corresponden al recaudo real del año 2017, debe esta Sala advertir que dentro del plenario no se probó en modo alguno, la expedición de acto administrativo que redujese el presupuesto anual aprobado para el año 2017; advirtiendo la entidad demandada que sólo se percató del no cumplimiento del mismo en la vigencia fiscal del año 2018, situación que a todas luces demuestra la falta de planeación y programación por parte del ente territorial, en suma no es de recibo para este Juez Colegiado la tesis planteada por el recurrente.

²⁷ Artículo 346 de la Constitución Política.

²⁸ En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en las Sentencias C-337 de 1993, C-357 de 1994 y C-023 de 1996.

Por otro lado, en el Acuerdo N° 030 de 2016 el municipio de Dosquebradas advirtió que le corresponde a la Tesorería General del Municipio realizar el recaudo de los ingresos y llevar un registro por conceptos económicos de los mismos, según las clasificaciones adoptadas en el presente Acuerdo y frente a las afectaciones al presupuesto indicó que se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios.

Así mismo, en relación con las disposiciones para la personería municipal, sostuvo que si las rentas e ingresos fueren insuficientes para atender el pago del servicio público, éste se hará conforme al siguiente orden: 1. Sueldos del personal, **2. Prestaciones Sociales**, 3. Seguros y Servicios Públicos, 4. Obligaciones Financieras, 5. sentencias y conciliaciones judiciales, 6. Pensiones, 7. Transferencias y 8. Gastos Generales, de lo cual se puede extraer, que si bien el saldo faltante por transferir, obedece al pago de las cesantías de los funcionarios de la entidad, “*según lo afirmado por la propia Personería*”; no escapa a esta colegiatura que dicha prestación social debió ser cubierta en segundo orden y corresponde a un gasto fijo de la entidad de acuerdo con su planta de personal; lo que significa que si se hubiese hecho a tiempo a reducción por parte de la entidad territorial, ese pago no se podía evadir con el planteamiento del órgano de control; ahora bien, en el caso puesto a consideración de esta sala de decisión, resulta claro que la Personería no tuvo conocimiento que las rentas e ingresos serían insuficientes, pues por parte del ente territorial nunca se modificó el presupuesto proyectado en la respectiva vigencia fiscal, carga que no puede ser trasladada a la Personería, pues si bien dicha entidad también se considerada ordenadora del gasto, todas sus actuaciones dependen del presupuesto señalado por el ente municipal.

En definitiva, la Personería municipal no tuvo conocimiento de los ingresos insuficientes para suplir el presupuesto proyectado, lo que generó el incumplimiento del presupuesto planteado por la entidad accionante, sin que el ente territorial demandado hiciera uso de las herramientas legales para modificar la proyección presupuestal inicialmente pactada en ese año fiscal, pues sólo hasta enero de 2018 consideró el incumplimiento presupuestal, cuando ya era imposible modificar para la Personería, la vigencia del año 2017.

Adicional a lo anterior, el ente territorial accionado no aportó prueba alguna que determinara las razones por las cuales existió una disminución en el recaudo de ingresos de libre inversión y la forma de distribución de los recursos recaudados en toda la vigencia del año 2017, por lo que no es posible asumir si los mismos fueron

distribuidos de la manera inicialmente pactada y acordes con las prioridades legales establecidas.

En conclusión, el presupuesto se puede modificar, ya que está considerado como una herramienta de planificación, actividad que es dinámica, y que requiere de una continua evaluación y seguimiento, para ajustar las necesidades de desarrollo a los continuos cambios económicos y sociales.

La iniciativa para modificar el presupuesto general del Municipio corresponde exclusivamente al ejecutivo (Alcalde), **y puede ser realizada en cualquier época de la vigencia fiscal**. La iniciativa para modificar los presupuestos correspondientes al Concejo, Personería y Contraloría, a sus respectivos jefes.

Las modificaciones del presupuesto las puede hacer el Alcalde por acto administrativo en cualquier mes de la vigencia fiscal²⁹, para reducir o aplazar, total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en uno de los siguientes casos: (i) Si el Tesorero estima que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas, que deban pagarse con cargo a los recursos. (ii) O que las partidas no fueron aprobadas por el Concejo. (iii) O que los aprobados fueron insuficientes para atender los gastos a que se refiere el Artículo 347 de la Constitución Política. (iv) O que se copen los recursos del crédito autorizados. En este caso el Alcalde puede prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones. (v) O para reducir gastos de funcionamiento que le permitan atender el pago de reservas de apropiación.

Todo lo anterior, siempre y cuando no aumente el monto total de las apropiaciones presupuestales, aprobadas por el Concejo para cada sección presupuestal, y los agregados de gasto para funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

²⁹ https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-125258%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de hacienda y Crédito Público – Cuarta edición revisada - 2020
“CAPÍTULO 2. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO EJECUCIÓN

Fase del ciclo que comprende los ajustes mediante modificaciones a las apropiaciones contenidas en el presupuesto y el proceso de ejecución desde la contratación / compra hasta el pago al beneficiario o proveedor final.

MODIFICACIONES: Actos mediante los cuales durante la vigencia respectiva se realizan traslados, adiciones, **reducciones**, y otras operaciones presupuestales. Las modificaciones se tramitan y aprueban de acuerdo al nivel de desagregación en que fueron autorizadas (sea por el Congreso, si afecta lo autorizado en la Ley, o por el poder ejecutivo, si afecta lo autorizado en Decreto, etc)

(...)”

El Concejo Municipal puede hacer modificaciones cuando posea el visto bueno y por escrito del Alcalde Municipal.

Entonces, para esta sala de decisión las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General del Municipio son autorizaciones máximas de gastos, que el Concejo aprueba para ser ejecutadas y comprometidas durante la vigencia respectiva. Pero la iniciativa para las modificaciones está en cabeza del ejecutivo y no de las corporaciones, o de los órganos de control. Con las modificaciones al presupuesto (reducciones, aplazamientos y prohibiciones) se garantiza el cumplimiento de la política fiscal, que es el mecanismo de control de las apropiaciones.

Las facultades se deben ejercer conforme a las causales de orden legal que establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto que son: (I) Cuando el ejecutivo estime que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que afecten tales recursos. (II) Que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Concejo o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el Artículo 347 de la Constitución Política. (III) Que la coherencia macroeconómica así lo exija. (IV) Aplicar los ajustes ordenados por la Ley 617 de 2000.

Estas facultades tienen que ejercerse también con algunas restricciones, establecidas por la jurisprudencia, que son: (A) No se pueden reducir contribuciones parafiscales. (B) Cuando se ejerce en los órganos autónomos que hacen parte del Presupuesto General del Municipio se hará de tal manera que no lesione la autonomía y en todo caso en forma proporcional y equilibrada con los demás órganos públicos. (C) La reducción la hará el ejecutivo en forma global, para que sea el órgano autónomo el que identifique el detalle del gasto a reducir.

Lo hasta aquí expuesto, implica que, el Alcalde del Municipio de Dosquebradas, podía emitir el decreto (acto administrativo) de reducción del presupuesto y afectar con ello a su vez, de forma global el presupuesto de los órganos autónomos de la circunscripción territorial del municipio, **hasta el último día del mes de diciembre de la respectiva vigencia fiscal**, lo anterior se refuerza por lo establecido en forma expresa en el artículo 23 del Acuerdo N° 030 del 30 de noviembre de 2016³⁰, *“POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS*

30

<https://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/repositorio?task=download.send&id=741&catid=22&m=0>

“ARTICULO 23º. El Alcalde Municipal previo concepto del Consejo de Gobierno, podrá en cualquier mes del año, reducir o aplazar, total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en caso de que se estime que los recaudos del año pueden ser

Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS – RISARALDA PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1º DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017”; norma que se indica como una de las vulneradas por el acto administrativo acusado, que “*el alcalde municipal, previo conciento del Consejo de Gobierno, **podrá en cualquier mes del año**, reducir o aplazar, total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en caso de que se estime que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de gastos y obligaciones contraídas con cargo a tales recursos; o que los recursos del crédito no hayan sido perfeccionados*”; ya que si lo hace por fuera de dicho plazo, se afecta la autonomía presupuestal de aquellos órganos y por esa razón, dicha reducción no los vincula.

Por todo lo razonado, no tienen vocación de prosperidad los argumentos esgrimidos por la entidad apelante, toda vez que no fueron desestimadas las razones por las cuales el *a quo* declaró la nulidad del acto administrativo demandado y en consecuencia ordenó el restablecimiento del derecho reclamado, siendo procedente confirmar en su totalidad la sentencia proferida en primera instancia.

8. COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA.

En lo que corresponde a la condena en costas, esta Sala acoge los planteamientos expuestos por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, expediente radicado número: 76001-23-33-000-2013-00668-01(1909-17) del 24 de enero de 2019 en cuanto precisa que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

Es de resaltar que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 señala que «*Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas*», por lo que, se debe decidir por parte del juez, bajo un criterio **valorativo** y con base en presupuestos **objetivos**, la imposición de la condena en costas, debiéndose valorar en el expediente la prueba de causación de expensas que

inferiores al total de gastos y obligaciones contraídas con cargo a tales recursos; o que los recursos del crédito no hayan sido perfeccionados, previo análisis efectuado por la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas del Municipio. Dichas reducciones o aplazamientos deberán realizarse mediante Decreto Municipal y en él se deberán señalar las apropiaciones a las que se aplica una u otra medida. Expedido el Decreto se procederá a efectuar las modificaciones al Plan Anual Mensualizado de Caja –PAC-.

Las apropiaciones aplazadas no pueden corresponder a servicios esenciales de la Administración, como tampoco a las obligaciones contractuales del Municipio.

justifiquen su imposición.

Así las cosas, al evaluarse en el presente caso la causación de las costas en esta instancia, de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no aparecen en el expediente la prueba de causación de expensas que justifiquen su imposición, y por ende, no se condenará en costas en esta instancia.

Decisión: En mérito de lo expuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

- 1. CONFIRMAR** la sentencia proferida en este proceso por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pereira el 2 de septiembre de 2021, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.
- 2.** Sin costas en esta instancia, por lo considerado.
- 3.** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ANDRÉS MEDINA PINEDA
MAGISTRADO**

**LEONARDO RODRÍGUEZ ARANGO
MAGISTRADO**

**DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA
MAGISTRADA**

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://samairj.consejodeestado.gov.co>