



**CONCEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 15001 2331 000 **2011 00203** 01
Demandante: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
Demandado: MUNICIPIO DE IZA

Tema: Presentación, trámite y aprobación del proyecto presupuesto de rentas y gastos de una entidad territorial

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia de 27 de febrero de 2015, proferida por la Sala de Decisión 12B del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda

En ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A., el Departamento de Boyacá a través de apoderada judicial, demandó al Municipio de Iza, con el objeto de que se accediera a la siguiente:

1.1.1. Pretensión

“Declarar que **ES NULO** el Decreto Número 027 del 13 de diciembre de 2010 “POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO PARA LA VIGENCIA 2011”.¹”

1.1.2. El acto acusado

En este proceso se pretende la nulidad del Decreto No. 027 del 13 de diciembre de 2010, expedido por el Alcalde municipal de Iza Boyacá, el cual establece:

“Decreto No. 027
(Diciembre 13 de 2010)

¹ Cuaderno principal, folio 2.



EL ALCALDE MUNICIPAL DE IZA BOYACÁ

En uso de sus facultades legales Constitucionales y en especial las conferidas por el artículo 315 de C.N. la Ley 136 art. 91 por el Decreto ley 111 de 1996 Art. 64, el Estatuto orgánico de Presupuesto Municipal Acuerdo No. 025 de 1996 y

CONSIDERANDO:

Que mediante Proyecto de Acuerdo No. 031 de noviembre 4 de 2010, con el cual se fijaba el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal del 2011, siendo recibido en esa corporación el día 5 de noviembre de 2010, según consta en el recibido por la secretaria del Concejo Municipal.

Que la corporación hace la devolución del proyecto de acuerdo el día 16 de noviembre de 2010 para que el Alcalde realizara modificaciones que no estaban contempladas en el Plan Plurianual de Inversiones y basado en una reunión que realizara con la comunidad, desconociendo tácitamente el Acuerdo No. 014 de 2008, con el cual se fijó el Plan Desarrollo municipal para el periodo 2008 a 2011.

Que al revisar el Estatuto Municipal de presupuesto Acuerdo No 025 de 1996, en el artículo 54 se estableció "DEVOLUCIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DEL CONCEJO. Si la comisión de presupuesto, encuentra que el proyecto no se ajusta a los preceptos del Estatuto, lo devolverá al Alcalde dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación, para que efectúen las correcciones pertinentes (...)", en tal circunstancia el Concejo Municipal de Iza había realizado la devolución en forma extemporánea, ante esta circunstancia, la administración lo devuelve nuevamente a la corporación sin atender la solicitud de modificaciones, para que se continuara con el trámite legal, por encontrar que no se habían cumplido con los términos legales para hacerlo.

Que el Concejo Municipal de Iza, le da el primer debate el 25 de noviembre y el segundo debate el 28 de noviembre de 2010, fecha desde la cual contaban cinco días hábiles para que la corporación radicara ante la alcaldía el proyecto aprobado.

Que transcurrido el término legal, es decir, entre cinco (05) de noviembre y el treinta (30) del mismo mes el Concejo Municipal dio el trámite y aprobó, el citado Proyecto de Acuerdo de Presupuesto, en segundo debate el día 28 de noviembre de 2010, como consta en la certificación de secretaria de la corporación del citado acto.

Que el Concejo Municipal realizó modificaciones de forma y de fondo, por cuanto incluyó los anexos de gastos de funcionamiento en el texto del proyecto, cuando esta es una función establecida para el Decreto de liquidación, (artículo 58 del Estatuto Municipal de Presupuesto Acuerdo No 025 de 1996) a su vez presenta errores de sumatoria en los gastos generales del Concejo, a su vez suprime los artículos cuarto y sexto del proyecto de presupuesto presentado por el Alcalde; lo cual impide que el alcalde realice gestión para consecución de recursos, dado que el artículo sexto establecía



mecanismos para que todos los rubros presupuestales del plan de inversiones fueran objeto de cofinanciación según la partida asignada.

Que, a pesar de impartir la aprobación del presupuesto Acuerdo 024 de 2010, lo radica a la alcaldía el **día 6 de diciembre de 2010 a las 5:50 pm.** Encontrándose por fuera de los términos legales para hacerlo, de acuerdo con lo descrito en el artículo 76 de la ley 136 de 1994.

Que el Concejo Municipal contaba con cinco (5) días hábiles para radicar ante la Alcaldía el proyecto de presupuesto aprobado, es decir, entre el lunes 29 de noviembre de 2010 y el viernes 3 de diciembre de 2010 y solo mediante comunicación de fecha diciembre 6 de 2010 a las 5:50 pm; hace la radicación respectiva, presentándose entonces en forma extemporánea y dejando al alcalde en la imposibilidad de impartir la respectiva sanción (artículo 76 de la ley 136 de 1994 que dispone: **"ARTÍCULO 76. SANCIÓN. Aprobado en segundo debate un proyecto de acuerdo, pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción."**)

Que según certificación expedida por la secretaria de la Alcaldía el proyecto fue devuelto al concejo para información, el día 10 de diciembre del año en curso, pero fue recibido con fecha de diciembre 13 de 2010 a las 8:00 am, **por encontrar que el alcalde no puede impartir la sanción a un proyecto de acuerdo** que se presenta en **forma extemporánea**, sin embargo el concejo no dio recibido el día 10 de diciembre de 2010 y lo hace en la fecha antes indicada. (13-12-2010; 8:00 am), lo anterior lo corrobora la constancia expedida por la secretaria de la Personería en la que se pone de manifiesto que siendo las 5:55 pm, del 10 de diciembre del año en curso, no fue recibido por el Concejo.

Como el Concejo Municipal no puede hacer ninguna modificación al acto devuelto y como **no se puede impartir sanción**, el acto administrativo no existe en el contexto jurídico.

Que por su parte el artículo 60 del Acuerdo No 025 de 1996, establece **"EXPEDICIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO. Aprobado en segundo debate el proyecto de acuerdo de presupuesto será remitido por la mesa directiva al Alcalde para su sanción (...)"**.

Que en materia de días, se toman civilmente conforme al código de procedimiento civil (cuando se habla de días, se toman como hábiles) toda vez que para impartir la sanción o proceder de conformidad cuenta hasta el día 14 de diciembre de 2010, para que la administración proceda de conformidad con las normas legales (5 días para sancionar los proyectos presentado por el Concejo articulo).

Que el Alcalde debe poner en vigencia el proyecto presentado oportunamente como presupuesto para el año 2011, sin realizar ninguna modificación.

Que el proyecto de Acuerdo radicado ante el Concejo fue presentado con los soportes legales que describen las normas orgánicas de presupuesto para su presentación, en especial los anexos de: el marco fiscal de mediano plazo, el plan de inversiones, el desglose de los gastos de la Unidad de Servicios Públicos, los gastos y las disposiciones generales, y a su vez el desglose de



los gastos de inversión con las diferentes fuentes de inversión para cumplir con las normas estatutarias de preparación, presentación del presupuesto.

Que el presupuesto contempla el desglose de los gastos de inversión de acuerdo con los proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal para cumplir de esta forma con el Programa de Gobierno inscrito Ante la Registraduría Nacional.

Que el Estatuto Municipal de Presupuesto en el Art. 60 aprobación del presupuesto, establece que cuando el Concejo Municipal no apruebe el presupuesto antes de la media noche del 30 de noviembre y lo radique dentro del término establecido en el artículo 76 de la ley 136 de 1994, el Alcalde pondrá en vigencia el Proyecto presentado oportunamente a la corporación sin hacerle ninguna modificación.

Que habiendo transcurridos los plazos legales y habiéndose presentado en forma oportuna el proyecto ante la Corporación, sin que esta hubiese radicado el acto aprobado dentro de los términos legales, es decir que lo hace en forma extemporánea, es necesario mediante el presente decreto poner en vigencia en proyecto presentado en su oportunidad con el cual se fije el Presupuesto de Rentas y Gastos para el fiscal 2011.

Que el articulado presentado tendrá plena vigencia bajo su redacción y contextualización que la Administración Municipal presento ante el Concejo.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Fijar el presupuesto de ingresos para la Vigencia Fiscal del año 2011 en la suma total de **DOS MIL CIENTO OCHENTA MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS MTCE (2.180.079.125.00)**, según el siguiente por menor:

[...]

ARTÍCULO SEGUNDO. Distribuir en el presupuesto de Gastos para la Vigencia Fiscal del año 2011 en la suma total de **DOS MIL CIENTO OCHENTA MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS MTCE (2.180.079.125.00)**, según el siguiente detalle.

[...]

ARTÍCULO OCTAVO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, tiene efectos fiscales a partir del primero (1) de enero de 2011 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias." (Subrayas y negrita texto original)

1.1.3. Fundamentos de hecho

El **5 de noviembre de 2010**, el Alcalde municipal del municipio de Iza



(Boyacá) presentó para estudio ante el Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo No. 31 de 4 de noviembre de 2010, por medio del cual se fija el presupuesto de ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal de 2011, documento que fue devuelto por dicha corporación el **16 de noviembre de 2010** para que el Alcalde realizara modificaciones.

Los días **25 y 28 de noviembre de 2010**, el Concejo Municipal efectuó el estudio del proyecto de acuerdo 031 de 2010 en Comisión y en Plenaria, respectivamente.

El **6 de diciembre de 2010** el Concejo Municipal envió al Alcalde el Acuerdo No. 024, "*Por medio del cual se fija el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Iza departamento de Boyacá para la vigencia fiscal 2011*", junto con el informe de comisión².

El **10 de diciembre de 2010** el Alcalde Municipal de Iza devuelve al Concejo Municipal el Acuerdo No. 024, indicando que al haber sido radicado en ese despacho el día 6 de diciembre, se encontraba por fuera del término establecido en el artículo 76 de la Ley 136 de 1994, por lo que no se podía impartir sanción³.

Ese mismo día, a las 5:55 p.m., ante la Personería Municipal de Iza, el Alcalde dejó constancia de haberse presentado ante el Concejo Municipal a las 5:50 p.m. a fin de devolver el Acuerdo No. 024; no obstante, obtener fecha de recibido por dicha corporación el día lunes 13 de diciembre de 2010 a las 8:00 p.m.⁴

El **13 de diciembre de 2010**, el Alcalde municipal del municipio de Iza expidió el Decreto No. 027, "*Por medio del cual se fija el presupuesto para la vigencia 2011*".⁵

1.1.4 Normas violadas y concepto de la violación.

En opinión del demandante, Departamento de Boyacá, el acto acusado infringe los artículos 266 del Decreto 1333 de 1986; 64 del Decreto 111 del 15 de enero de 1996 y 51 del Acuerdo No. 025 de 1996, con fundamento en los siguientes argumentos:

Señaló que el acto demandado desconoce el artículo 266 del Decreto 1333 de 1986, que establece que el Alcalde presentará al Concejo Municipal el Presupuesto de Rentas y Gastos para la próxima vigencia el primer día de sesiones ordinarias del mes de noviembre, ya que en el presente caso, el Alcalde radicó el proyecto de presupuesto al Concejo 5 días después de lo ordenado por ley.

² Folio 91

³ Folio 62

⁴ Folio 61

⁵ Folios 6 a 24.



Manifestó que, teniendo en cuenta que el proyecto de presupuesto se presentó de forma extemporánea, lo procedente era repetir el del año anterior de conformidad con el artículo 64 del Decreto 111 de 1996.

Aseguró que, si bien el alcalde se excusa en que el Concejo no devolvió el proyecto a tiempo y que le hizo modificaciones, motivo por el cual lo expidió por Decreto; lo cierto es que en la eventualidad que el Alcalde hubiese presentado el proyecto el 1 de noviembre de 2010, le correspondía devolverlo con objeciones, que de no ser acogidas por el Concejo, se debían enviar al Tribunal y expedir por Decreto bajo su responsabilidad.

1.2. Contestación de la demanda. El Municipio de Iza contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, con fundamento en las siguientes razones de defensa:

Indicó que no afecta la legalidad del Decreto acusado, el que el proyecto de acuerdo número 031 de 2010 se hubiese radicado el día 5 y no el 1º de noviembre de 2010, dado que el Concejo municipal no efectuó salvedad alguna a dicha extemporaneidad y asumió el debate tanto en comisión, como en plenaria, con su correspondiente aprobación, tal como consta en lo que la corporación denominó Acuerdo 024 de 2010.

Destacó que la situación hubiese sido diferente si el Concejo Municipal devuelve el Presupuesto por presentación extemporánea (desvirtuando la presunción de legalidad), evento en el cual el Alcalde debería haber expedido el decreto acogiendo el presupuesto aprobado para el año 2010 en el 2011; escenario que asegura, no es el del presente proceso.

1.3 El Ministerio Público presentó concepto⁶ en el que solicita se acceda a las pretensiones de la demanda y se ordene la nulidad del acto acusado, por cuanto el alcalde municipal incumplió su deber de presentar al Concejo municipal el proyecto de presupuesto el día 1 de noviembre de 2010, haciéndolo sólo hasta el día 5, además de que se excedió en el ejercicio de sus competencias al expedir el decreto acusado cuando su deber era emitir el decreto ordenando la repetición del presupuesto del año inmediatamente anterior, es decir, el del 2009, con los ajustes permitidos por la ley.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 12B, mediante sentencia de 27 de febrero de 2015⁷, declaró la nulidad del acto demandado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Señaló que conforme el artículo 266 del Decreto 1333 de 1986 en concordancia con el artículo 51 del Acuerdo No. 025 de 1996, el Alcalde debe

⁶ Cuaderno de primera instancia, folios 194 a 199.

⁷ Cuaderno de primera instancia, folios 216 a 227.



someter a consideración del Concejo Municipal el proyecto de presupuesto de rentas y gastos para la vigencia próxima el primer día del último periodo de sesiones ordinarias, para el caso de los municipios de categoría especial, primera y segunda, el primer día del tercer periodo de sesiones y para los municipios de las demás categorías, como lo es el municipio de Iza, el primer día del cuarto periodo de sesiones que corresponde al mes de noviembre.

Destacó que como el Alcalde del Municipio de Iza presentó al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo No. 31 de 4 de noviembre de 2010, tan sólo hasta el día 5 de ese mismo mes y año, es decir, 3 días hábiles siguientes al plazo legal, dicha circunstancia se enmarca en el artículo 62 del Acuerdo No. 025 de 1996, según el cual, si el proyecto de presupuesto general del municipio no se presenta en el término fijado por ese estatuto, el alcalde expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con el artículo 348 de la Constitución Política, regulación que guarda relación con el artículo 64 del Decreto 111 de 1996.

Manifestó que no puede aceptarse que se le endilgue al Concejo Municipal, extemporaneidad en la etapa de discusión y aprobación del Presupuesto cuando es palmario que el órgano que afectó el trámite presupuestal fue el alcalde, ya que con su demora ocasionó una disminución en los plazos previstos en el Estatuto presupuestal de la Entidad para el trámite del proyecto en el Concejo, lo que se traduce en una violación del debido proceso aplicable a las actuaciones judiciales y administrativas.

Precisó que, si bien el Concejo Municipal incumplió dos de los plazos establecidos, que suman 2 días hábiles, lo cierto es que ni siquiera igualaron los 3 días que tardó el alcalde para presentar el proyecto de presupuesto.

Indicó que en la etapa de aprobación del presupuesto, se pueden presentar los siguientes supuestos: i) procede la repetición de presupuesto, rigiendo el de la vigencia fiscal anterior, cuando la administración no presenta el presupuesto dentro del término señalado por la Constitución, la ley o los estatutos de presupuesto de cada entidad; ii) rige el presupuesto presentado por el mandatario municipal, cuando a) la corporación edilicia no expide el presupuesto dentro del término señalado por la Constitución, la ley o los estatutos de presupuesto de cada entidad y ii) dicha autoridad presenta objeciones por ilegalidad o inconstitucionalidad, por el término en que el Tribunal Administrativo decide las mismas.

Adujo que como el Concejo aprobó el proyecto en segundo debate en sesión plenaria antes de la media noche del 30 de noviembre, es decir, dentro del término estipulado en el artículo 60 del Acuerdo No. 025 de 1996 y que el alcalde no presentó objeciones por ilegalidad o inconstitucionalidad, de ninguna manera dicha autoridad estaba facultada para adoptar su propio presupuesto que mediante el acto acusado.

Destacó que la norma aplicable es el artículo 62 del Acuerdo No. 025 de 1996,



en concordancia con el 64 del Decreto 111 de 1996, que prevé una especie de castigo para el mandatario local que presente de manera extemporánea el proyecto de presupuesto general del municipio ante el Concejo Municipal, imponiéndole la obligación de repetir el presupuesto del año anterior, antes del 10 de diciembre.

Cuestionó el hecho de que el Alcalde no se pronunció frente a las modificaciones o correcciones que en término propuso el cuerpo colegiado al proyecto de presupuesto y tampoco realizó ningún esfuerzo para objetar el aprobado por el Concejo, sino que a sabiendas de que radicó de manera tardía el proyecto, se quiso beneficiar de su propia culpa, reclamando del Concejo el cumplimiento de plazos, cuando fue dicho mandatario quien no dio inicio al proceso de manera oportuna y además usó como motivación del acto enjuiciado argumentos que propiamente constituyen objeciones frente a las cuales no dio oportunidad de acogerlas o desecharlas.

Concluyó que el acto acusado trasgredió el artículo 266 del Decreto 1333 de 1986 y el 51 del Acuerdo 026 de 1966 al haber presentado el Proyecto de Presupuesto al Concejo Municipal para su estudio de manera extemporánea y a su vez el artículo 51 del Acuerdo 026 de 1966, concordante con el 64 del Decreto 111 de 1996 que le ordenaba al Burgomaestre como consecuencia de dicha tardanza, repetir el presupuesto de la vigencia anterior.

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La entidad demandada, Municipio de Iza, interpuso recurso de apelación con el fin de que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda. Manifestó que no es cierto que exista violación al debido proceso, puesto que se cumplió la finalidad de la norma y se realizó el estudio respectivo del proyecto por parte del Concejo Municipal. Alegó que un evento diferente es si dicha corporación hubiera manifestado la existencia de alguna irregularidad o si el procedimiento previsto para la aprobación de presupuesto no se hubiera llevado a cabo por declararse extemporáneo. Enfatizó que al adelantarse el procedimiento de acuerdo con las formas previstas para este evento se subsanó la irregularidad y se cumplió con la finalidad del acto, para lo cual recuerda el principio de que el derecho sustancial prima sobre las formas. Por último, reitera el contenido de los artículos 54 y 60 del Estatuto Municipal de Presupuesto.

IV.- TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

4.1. Mediante auto de 28 de septiembre de 2015⁸, el despacho sustanciador del Consejo de Estado admitió el recurso de apelación formulado por la parte demandante.

⁸ Cuaderno de segunda instancia, folio 4.



4.2. Por medio de providencia de 11 de noviembre de 2016⁹, se ordenó correr traslado a las partes para que aleguen de conclusión, término dentro del cual no hubo manifestación alguna¹⁰.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. De acuerdo con el recurso de apelación formulado por la parte demandada, corresponde a la Sala determinar en primer lugar, si es cierto que se cumplió con el procedimiento previsto por el ordenamiento para la expedición del acto que fija el presupuesto para la vigencia 2011 de la entidad territorial y, posteriormente, establecer si es cierto que se cumplió con la finalidad de las normas de presupuesto como lo alega la parte recurrente. Una vez aclarado lo anterior, se deberá señalar si procede la revocar la sentencia de primera instancia.

5.2. Pues bien, para decidir lo pertinente, es preciso señalar que el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución Política establece las disposiciones sobre presupuesto, definiendo los criterios que se deben tener en cuenta para su formulación, elaboración, trámite, aprobación y ejecución. Así mismo, indica que los principios y las disposiciones que rigen a nivel nacional se aplican en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales.

Los artículos 300 numeral 5 y 313 numeral 5 constitucionales prevén la competencia de las asambleas y de los concejos para expedir las normas orgánicas de elaboración de los presupuestos departamentales y municipales, respectivamente, así como para expedir los presupuestos anuales de rentas y gastos.

De otro lado, el artículo 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto¹¹ señala que las entidades territoriales, al expedir las normas orgánicas de presupuesto, deberán sujetarse a las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, a las normas constitucionales y a las condiciones de cada entidad territorial.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 136 de 1994¹² señaló que es atribución de los Concejos Municipales 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.

En cumplimiento de las anteriores disposiciones el Concejo Municipal de Iza expidió el **Acuerdo No. 025 del 7 de diciembre de 1996**, norma que

⁹ Ibidem, folio 13.

¹⁰ Conforme informe secretarial obrante a folio 14 del cuaderno de segunda instancia.

¹¹ Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

¹² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto para dicha entidad territorial, y que, por tanto, prevé los criterios para la elaboración, trámite, aprobación y ejecución del presupuesto anual de rentas y gastos.

Ahora bien, sobre la presentación del proyecto de presupuesto el Estatuto Municipal en su artículo 51 prevé:

“El alcalde someterá el proyecto de presupuesto general del municipio a consideración del Concejo el primer (1) día del último periodo de sesiones ordinarias, el cual contendrá el proyecto de rentas y gastos y resultado fiscal. Junto con el Proyecto General del Municipio, el Alcalde enviará al Concejo un informe económico en el cual expondrá la política para el respectivo año.” (Subrayas y negrita fuera del texto original)

Posteriormente, el artículo 53¹³ de dicha normativa establece que una vez presentado el proyecto de acuerdo se surtirán dos debates, el primero, antes del 25 de noviembre ante la comisión de presupuesto y, el segundo, antes del 30 de noviembre (inclusive) ante la sesión plenaria.

Acto seguido, el artículo 54 *ibidem*¹⁴ dispone que cuando el Concejo tenga observaciones sobre el proyecto, lo devolverá al Alcalde dentro de los 10 días siguientes a su presentación, para que dentro de los 5 días siguientes lo ajuste y regrese con las modificaciones incorporadas, de no ser así, se entenderán fundadas e incorporadas al proyecto para continuar su trámite. En el evento en que el Alcalde no estime fundadas las objeciones, lo informará y continuará el trámite pertinente.

Continuando con el trámite, el estatuto presupuestal municipal en el artículo 60 señala que una vez aprobado en segundo debate el proyecto de acuerdo será remitido al Alcalde para su sanción. Este mismo precepto establece que en caso de que el Concejo no lo apruebe antes de la media noche del 30 de noviembre, regirá el proyecto presentado oportunamente por el Alcalde incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en primer debate,

¹³ “Artículo 53. -TRÁMITE DEL PROYECTO EN EL CONCEJO. La aprobación del proyecto de acuerdo del presupuesto general del Municipio, se hará en dos debates que se realizarán en distintos días. || Una vez presentado el proyecto de presupuesto, la secretaría del Concejo lo repartirá a la Comisión de presupuesto para su estudio y primer debate. La presidencia del Concejo asignará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria. La comisión de presupuesto estudiará y dará primer debate al proyecto de presupuesto general del Municipio antes del 25 de noviembre, y en plenaria antes del 30 de noviembre inclusive. [...]”

¹⁴ “Artículo 54.- DEVOLUCIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DEL CONCEJO. “Si la Comisión de Presupuesto, encuentra que el proyecto no se ajusta a los preceptos de este Estatuto, lo devolverá al Alcalde dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación, para que se efectúen las correcciones pertinentes. || Dentro de los cinco (5) días siguientes a su devolución, el Alcalde presentará de nuevo al Concejo el proyecto de presupuesto con las modificaciones efectuadas en caso de no hacerlo se tendrán como fundadas las objeciones presentadas por la Comisión e incorporaran al proyecto de presupuesto, siguiendo el trámite normal. || Cuando el Alcalde responde y no considera fundadas las razones de devolución del proyecto de presupuesto, este sigue su trámite normal.”



quien lo pondrá en vigencia mediante decreto. Específicamente, el tenor de la norma señala:

“ARTÍCULO 60.- EXPEDICIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO. Aprobado en segundo debate el proyecto de acuerdo de presupuesto será remitido por la Mesa Directiva del Concejo al Alcalde para su sanción.

Si el Concejo no aprobare el presupuesto general del Municipio antes de la media noche del treinta de noviembre del año respectivo, registrá el proyecto presentado por el Alcalde, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en primer debate.

Cuando el Concejo no apruebe el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, éste pondrá en vigencia mediante Decreto.” (Subrayas y negrita fuera del texto original)

Ahora bien, una vez aprobado el proyecto de presupuesto por parte del Concejo Municipal, la administración podrá objetarlo, evento en el cual lo devolverá a la Corporación para que se pronuncie en el término de 5 días hábiles. Si son objeciones de inconveniencia y se consideran infundadas, se devolverá al Alcalde para que sancione el acuerdo dentro de los 5 días siguientes a su recibo, pero si son de ilegalidad o inconstitucionalidad y la Corporación insiste, el jefe de la administración lo deberá enviar al Tribunal Administrativo para que éste se pronuncie dentro de los 20 días hábiles siguientes, tiempo durante el cual registrá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su responsabilidad. No obstante, si el Concejo Municipal **no se pronuncia sobre las objeciones formuladas por la Administración**, éstas se entenderán fundadas y registrá el proyecto de presupuesto presentado por el Alcalde¹⁵.

Por último, el artículo 62 prevé que se podrá repetir presupuesto cuando el jefe de la administración no lo presente oportunamente para su trámite y aprobación al Concejo Municipal. Específicamente, dicha disposición señala:

¹⁵ “Artículo 61.- OBJECIONES AL PRESUPUESTO APROBADO POR EL CONCEJO. Si el Alcalde objetare por motivos de inconveniencia o por ser contrario a la Constitución y a la Ley, el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo deberá enviarlo a la Corporación Administrativa para que en el término de 5 días hábiles se pronuncie sobre las razones de inconveniencia, ilegalidad o inconstitucionalidad. || Si la Corporación Administrativa estimare infundadas las objeciones de inconveniencia, así lo declarará con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros caso en el cual el jefe de la Administración estará obligado a sancionar el proyecto de presupuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo. || Si las objeciones fueren por ilegalidad o inconstitucionalidad y la Corporación Administrativa insistiere, el Alcalde deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los (5) días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes. || Mientras el tribunal decide registrá el proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad. || Si la Corporación Administrativa no se pronunciare dentro del periodo ordinario de sesiones, incluida la prórroga, sobre las objeciones formuladas por el jefe de la Administración, éstas se entenderán fundadas y en consecuencia registrá la propuesta original del Alcalde. De todas maneras se aplicará lo determinado en el artículo 78 de la Ley 136/94 para el caso.”



“ARTÍCULO 62.- REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO.

Si el proyecto de Presupuesto General del Municipio no hubiere sido presentado en el término fijado por este estatuto, el alcalde expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política. [...]

En la preparación del decreto de repetición el Alcalde tomará en cuenta:

1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el Gobierno Municipal y liquidado para el año fiscal a repetir.
2. [...]” (Subrayas y negrita fuera del texto original)

En el anterior contexto, estima la Sala que no le asiste razón al recurrente cuando afirma que el procedimiento para la expedición del acto acusado se cumplió, como pasa a explicarse.

En primer lugar, el proyecto de presupuesto no se presentó al Concejo Municipal en la fecha prevista en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal. En efecto, como ya se indicó, la norma establece que el alcalde someterá el proyecto de presupuesto general del municipio a consideración del Concejo el primer día del último periodo de sesiones ordinarias.

Ahora bien, la Ley 136 de 1994¹⁶ señala en su artículo 23 que los Concejos Municipales clasificados en categorías diferentes a la especial, primera y segunda, como es el caso del Municipio de Iza, sesionarán cuatro meses al año y una vez por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Así las cosas, correspondía a la Alcaldía radicar el proyecto sobre presupuesto el primer día hábil del mes de noviembre de 2010 en el Concejo Municipal; sin embargo, sólo se radicó el día 5 de noviembre de esa anualidad.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que proyecto se presentó en una fecha diferente, según el procedimiento lo que correspondía era expedir el decreto de repetición del presupuesto de acuerdo con lo previsto en el artículo 62 de Acuerdo No. 025 de 1996.

Alega el recurrente que dicha irregularidad se subsanó en atención a que el Concejo Municipal continuó con el trámite de ley, afirmación que no es posible acoger por esta Sala, ya que, aunque dicha Corporación continuó con el trámite y agotó los debates en comisión y plenaria, no ocurre lo propio con el procedimiento que adelantó el jefe de la administración una vez aprobado el proyecto de acuerdo.

¹⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”



En efecto, de la lectura y alcance de la parte motiva del acto acusado, se lee lo siguiente:

"[...] el Estatuto Municipal de Presupuesto en el Art. 60 aprobación del presupuesto, establece que cuando el Concejo Municipal no apruebe el presupuesto antes de la media noche del 30 de noviembre y lo radique dentro del término establecido en el artículo 76 de la ley 136 de 1994, el Alcalde pondrá en vigencia el Proyecto presentado oportunamente a la corporación sin hacerle ninguna modificación.

Que habiendo transcurridos los plazos legales y habiéndose presentado en forma oportuna el proyecto ante la Corporación, sin que esta hubiese radicado el acto aprobado dentro de los términos legales, es decir que lo hace en forma extemporánea, es necesario mediante el presente decreto poner en vigencia en proyecto presentado en su oportunidad con el cual se fije el Presupuesto de Rentas y Gastos para el fiscal 2011 [...]."

Respecto de las anteriores aseveraciones, es preciso señalar que si bien, el artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal de Iza establece que, cuando el Concejo no apruebe el proyecto de presupuesto antes de la media noche del 30 de noviembre, registrará el proyecto presentado por el Alcalde, dicha posibilidad está condicionada a que, de un lado, el proyecto se hubiese presentado oportunamente y, de otro, a que se incluyan las modificaciones que se aprobaron en primer debate. Sin embargo, este no es el supuesto de hecho que se presentó en el caso bajo estudio, ya que, además de que el proyecto no se radicó oportunamente, el Concejo Municipal sí lo aprobó antes del plazo máximo previsto en dicho estatuto para su aprobación, específicamente, el día 28 de noviembre de 2010.

Adicionalmente, el artículo 60 tampoco señala que cuando el proyecto aprobado por el Concejo se radique en la Alcaldía para sanción por fuera del término previsto en el artículo 76 de la Ley 136 de 1994, esto es, 5 días hábiles después de aprobado en segundo debate, el Alcalde pondrá en vigencia el proyecto presentado inicialmente, consecuencia que está prevista únicamente en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal, en los siguientes eventos: i) cuando no se apruebe el proyecto por la corporación antes del 30 de noviembre, con los condicionamientos ya descritos (oportunidad en la presentación por parte de la administración e incorporación de las modificaciones aprobadas en primer debate), y ii) cuando el proyecto se remita al Tribunal Administrativo para que se estudien las objeciones por ilegalidad o inconstitucionalidad formuladas por el Alcalde y mientras dure su estudio, hipótesis descrita en el artículo 61 y que está restringida a que el proyecto se hubiese presentado oportunamente.

Así las cosas, es evidente que el Alcalde municipal de Iza no cumplió con el procedimiento establecido en las normas que son aplicables para la expedición del presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal 2011.



5.3. De otro lado, respecto del cumplimiento de la finalidad de la norma que alega la entidad territorial recurrente, es preciso indicar que el Alto Tribunal Constitucional, ha señalado que el presupuesto representa un acuerdo democrático sobre la asignación de los recursos públicos, la definición de las prioridades y el consecuente logro de las finalidades del Estado¹⁷, que no es fruto de la autoridad de unos pocos funcionarios del sector central sino que es el resultado de un debate democrático, que responde a la realidad económica y a las necesidades sociales de los ciudadanos. Al respecto ha indicado:

“[...] La función administrativa y política del presupuesto no es incompatible, entonces, con su carácter de herramienta macroeconómica¹⁸. Por el contrario, la deliberación del Congreso sobre el proyecto del presupuesto constituye un control democrático y periódico de los representantes del pueblo a la política macroeconómica en su componente fiscal, propuesta por el Ejecutivo. El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo (artículo 2 C.P.), tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso. [...]”¹⁹.

Así mismo, la Corte ha señalado²⁰ que el diseño constitucional sobre las normas de elaboración y aprobación presupuestal define competencias precisas entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República que responden a importantes principios constitucionales, a saber: i) el carácter técnico de la materia, por ello la elaboración del proyecto y la aprobación de algunas de sus modificaciones están en cabeza del Ejecutivo que es quien tiene la información técnica y financiera sobre los recursos disponibles para cumplir con los objetivos constitucionales; ii) participación democrática en la destinación de los recursos públicos a través de la aprobación del

¹⁷ Sentencia C-036 de 2003.

¹⁸ **Cita original.** Sobre la importancia del presupuesto como herramienta de la política macroeconómica para, entre otros, cumplir los fines sociales del Estado, la Corte ha dicho: (...) “El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. Su importancia va más allá de las actividades de fomento (...) En efecto, el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica.” (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Acerca del análisis de exequibilidad de la Ley 38 de 1989)

¹⁹ Sentencia C-1064 de 2001.

²⁰ Sentencia C-036 de 2003.



presupuesto por parte del órgano colegiado que ejerce la representación popular; y iii) separación de poderes mediante la distribución de competencias que permite la colaboración armónica entre las ramas que intervienen en la materia y el ejercicio de controles recíprocos; principios que de acuerdo con el artículo 353 superior aplican a las entidades territoriales.

En ese orden de ideas, en el presente asunto y contrario a lo alegado por el recurrente, tampoco se cumplió con la finalidad de las normas de presupuesto, toda vez que, no se logró el contrapeso del órgano colegiado, pues, además de que la administración municipal ante la presentación extemporánea del proyecto omitió su obligación de repetir el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal anterior, expidió un decreto en el cual prescindió de las observaciones que el Concejo Municipal había realizó durante los debates de ley.

En efecto, alega la entidad municipal que en la expedición del acto acusado se cumplió la finalidad de la norma, en razón a que se agotó el trámite ante el Concejo Municipal; sin embargo, ello no es así, porque, aunque dicho trámite se adelantó, en la medida en que se discutió en el órgano de elección popular el proyecto de presupuesto formulado por la administración, el resultado del debate no se incorporó en el acto enjuiciado con la inclusión de las observaciones realizadas por dicha corporación en primer y segundo debate, ya que el acto que finalmente se expidió, como lo señala expresamente el acto demandado fue el proyecto presentado para estudio por la administración sin hacer ninguna modificación.

En otras palabras, además de que la administración desconoció que su obligación era repetir presupuesto por presentar extemporáneamente el proyecto ante el Concejo Municipal, olvidó que la finalidad de presentar para discusión y aprobación el proyecto de presupuesto ante órgano colegiado, es que el órgano que representa a los ciudadanos intervenga en una decisión trascendental cómo es aprobar la destinación de los recursos públicos teniendo en cuenta sus prioridades para evitar precisamente que sea una imposición de la administración, como terminó ocurriendo en el caso bajo estudio.

Por todo lo anterior, los argumentos expuestos en el recurso de apelación no tienen vocación de prosperar y, por tanto, la Sala confirmará la sentencia apelada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, 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 de 27 de febrero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente

**GERMÁN EDUARDO OSORIO
CIFUENTES**
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA
GARZON**
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.