



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
CENTRO AVENIDA VENEZUELA EDIFICIO NACIONAL PISO 1
TELEFAX: 6642718

EDICTO N° 001

LEY 1437 (ORALIDAD)

CLASE DE PROCESO: OBSERVACIONES.
DEMANDANTE: GOBERNADOR DE BOLIVAR.
DEMANDADO: ACUERDO MUNICIPAL No 012 DE MUNICIPIO DE SOPLAVIENTO- BOLIVAR
RADICADO: 13001-23-33-000-2012-00166-00
FECHA DE PROVIDENCIA: 23 NOVIEMBRE DE 2012

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN UN LUGAR PUBLICO Y VISIBLE DE ESTA SECRETARIA, POR EL TERMINO DE TRES (3) DIAS. HOY, VEINTIDOS (22) DE ENERO DE 2013 DE DOS MIL TRECE (2013) OCHO DE LA MAÑANA (8:00AM)


JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DIAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO. CARTAGENA, VEINTICUATRO (24) DE ENERO DE DOS MIL TRECE (2013) SIENDO LAS (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL





REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
-SALA DE DECISIÓN 003-

Cartagena de Indias D. T. y C, veintitrés (23) noviembre de dos mil doce (2012)

MAGISTRADA PONENTE: HIRINA MEZA RHENALS

ACCIÓN:	OBSERVACIONES
ACTOR:	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
ACTO A REVISAR:	ACUERDO MUNICIPAL No. 012 DE 2011 DEL MUNICIPIO DE SOPLAVIENTO – BOLÍVAR.
EXPEDIENTE:	13-001-23-33-000-2012-00166-00
SENTENCIA N°:	18

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del **ACUERDO No. 012 DE 2011**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO – BOLÍVAR-**, conforme la petición que elevó quien dice actuar en nombre y representación del Gobernador de Bolívar, y aduciendo que es contrario a la Constitución y la Ley.

I. ANTECEDENTES

1. La petición.

El día 08 de octubre de 2012, la abogada SARA C. RICARDO BARRIOS – Profesional Especializada de la Secretaría del Interior del Departamento de Bolívar, concurrió ante el Tribunal Administrativo de Bolívar invocando el uso de las atribuciones conferidas al Gobernador por el numeral 10 del artículo 305 de la actual Constitución Política y del artículo 82 de la Ley 136 de 1994, para solicitar el estudio de validez del acuerdo 012 de 2011, proferido por el Concejo Municipal de Soplaviento- Bolívar, por medio del cual se establece el presupuesto general de Rentas y gastos del Municipio de Soplaviento (Bol) para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2012.

2. Normas violadas y concepto de la violación.

En el acápite correspondiente a las normas violadas únicamente se relacionaron las siguientes: artículo 16 de la Ley 962 de 2005, artículo 3º de la Ley 1148 de 2007 y 313 de la C.N.. Sin embargo, a lo largo del escrito de observaciones se relacionan los artículos 345 y 346 de la C.N., 76 de la Ley 715 de 2001, parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 1190 de 2008 y Decreto 3254 de 1963.

Como concepto de violación se señaló que el acuerdo demandado incurría en las siguientes falencias:

- Sostiene que en el artículo primero, al fijar los ingresos se discriminan los conceptos de registro de marcas y herretes (TI A.2.2.1.1), sobretasa municipal de contratación (TI. A. 2.1.3.) siendo que ya se habían presupuestado ingresos por concepto de contribución de contratos de obra pública conforme a la Ley 418 de 1997, encontrándonos frente a un tema de doble tributación y de violación al principio de legalidad del tributo, toda vez que el primero no encuentra sustento legal, debiendo sujetarse a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política, normas que establecen el principio de legalidad del tributo y de competencia a los que deben someterse los concejos municipales al momento de regular la materia impositiva, pues tal facultad no es originaria, sino derivada o residual y por tal razón no es posible establecer tributos sin la existencia de ley previa que los cree o autorice.

- Expone que el artículo 16 de la ley 962 de 2005, establece que ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto, lo cual es aplicable en virtud del artículo 2º ibídem.

- Señala que examinado el presupuesto de egresos, se encuentra que no se apropiaron recursos para la infancia y adolescencia conforme a lo establecido en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, que dispone que en el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta, lo cual no implica la asignación de partidas presupuestales, aspecto no contemplado en el acuerdo referido.

- Manifiesta que el acuerdo de presupuesto carece de estudio de partidas para garantizar lo necesario para gastos electorales, toda vez que de conformidad con el decreto 3254/63 y con los principios constitucionales de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia los municipios tienen unas obligaciones logísticas que atender.

- De otra parte, no se presupuestó lo correspondiente al seguro de vida de los concejales, mandato obligatorio que debe cumplirse de conformidad a lo establecido 3º de la ley 1148 de 2007, que dispone que los Alcaldes de los municipios pertenecientes a las categorías 4º, 5º y 6º contratarán con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio la póliza de seguro de vida y salud para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

-En igual sentido, incurre en grave omisión el concejo municipal al aprobar el acuerdo de presupuestos, sin que se incluya la inversión correspondiente a GRUPOS VULNERABLES, que incluye entre otros a los discapacitados, adulto mayor, mujeres, infancia, adolescencia, población afro, desplazados por la violencia, obligación que nace del parágrafo 2º del artículo segundo de la Ley 1190 de 2008 y de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 y los diferentes Autos de Seguimiento a la Sentencia citada, toda vez que la Ley 1148 de 2011, impone unas obligaciones a los municipios en materia de reparación colectiva que deben garantizarse

presupuestalmente, prevención y atención de desastres, lo cual viola lo establecido en el artículo 76 de la ley 715 de 2001.

- No se incluyeron las partidas requeridas a fin de garantizar la logística necesaria para el funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación.

- En el Capítulo II, artículo segundo, no se presupuestó lo relacionado con la bonificación de recreación, que por tratarse de una prestación social tiene aplicación para las entidades territoriales a partir del Decreto 1919 de 2002.

- En el artículo tercero del acuerdo se otorgan facultades al alcalde municipal para hacer incorporaciones, crear rubros lo cual constituye una adición presupuestal, contrariando lo dispuesto en el artículo 313 numeral 3 de la C.N y los artículo 345 -346 ibídem.

- Finalmente cita lo sostenido por el Consejo de Estado en Concepto 1889 de 2008 sobre las modificaciones presupuestales para concluir que, es claro que no se puede autorizar al ejecutivo municipal a abrir rubros diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, porque sería como aprobar otro presupuesto diferente, violando los preceptos constitucionales que fueron invocados.

3. Actuación Procesal.

La solicitud de revisión del acuerdo se presentó en la oficina Judicial – Reparto, el día 08 de octubre de 2012. Se admitió el 22 de octubre de 2012¹. En la providencia se dispuso fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días según lo previsto el artículo 121, numeral 1° del decreto 1333 de 1986. El expediente se fijó en lista del 06 de noviembre de 2012 al 20 de noviembre de 2012². Vencido dicho término, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia.

¹ Fol. 32

² Folio 32 vuelto

II. CONSIDERACIONES

ASUNTOS PREVIOS.

1. Competencia.

Este Tribunal es competente para ejercer el control de validez en referencia, de conformidad con lo establecido en el art. 151 núm. 4 del C.P.A.C.A., que dispone:

"Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

... 4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas."

2. Temporalidad de las observaciones.

En el escrito de observaciones, la Gobernación de Bolívar, afirma estar dentro del término para demandar.

Al respecto, el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

*"ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, **lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez**".*

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días siguientes a la fecha en la cual recibe en su despacho el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

Ahora bien, a folio 13 del expediente figura copia del Acuerdo acusado con firma de recibido por parte de la Gobernación de Bolívar del 12 de septiembre de 2012, siendo que las observaciones fueron presentadas el día 08 octubre de 2012 (fl. 1), éstas resultan oportunas.

Con las precisiones anteriores, se procede al estudio de mérito, al no haber nulidades procesales que decretar, ni haberse hecho necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas³.

3. Del objeto de control.

Precisa la Sala que si bien en el escrito de observaciones se expresa: (...) *"deberá el Tribunal Administrativo de Bolívar **declarar la invalidez del párrafo del artículo noveno del acurdo (sic) de la referencia...**"*⁴, tal pretensión es errada en la medida en que, por una parte, el Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011, al que se refiere la demanda, sólo tiene 8 artículos, - lo que haría inútil considerar el pedido de invalidez de su artículo noveno, párrafo -; y por otra, de la lectura integral del escrito de observaciones y sus anexos, no queda duda en cuanto a que el acto que se pide revisar es el mencionado acuerdo No. 012.

ASUNTO DE FONDO.

Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer si el Acuerdo N° 012 de 30 de noviembre de 2011, expedido por el Concejo Municipal de Soplaviento– Bolívar, debe ser declarado inválido, por violar los artículos 16 de la Ley 962 de 2005, 3° de la Ley 1148 de 2007, 76 de la Ley 715 de 2001, Decreto 3254 de 1963, párrafo 2° del artículo segundo de la Ley 1190 de 2008 , Decreto 1919 de 2002 y 313, 345, 346 de la C.N.

³ D 1333 de 1986. **Artículo 121°.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno

⁴ Fl. 4. – Negrillas fuera de texto.

Lo probado en autos

En autos, figura copia del Acuerdo No. 012 del 30 de noviembre de 2011, "por medio del cual establece el presupuesto general de Rentas y gastos del Municipio de Soplaviento (Bol) para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2012." (Fls. 15-20).

Igualmente, aparece acreditado que el citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 05 de diciembre de 2011 (F. 20 vuelto).

El Acuerdo cuestionado y el control de su validez

El texto del Acuerdo No. 012 del 30 de noviembre de 2011, es el siguiente:

"ARTICULO PRIMERO: Establézcase el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Soplaviento- Bolívar para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2012 en la suma de Cinco Mil Trescientos Diez Millones Setenta y Seis Mil Novecientos Noventa y Cuatro Pesos (\$5.310.076.994.00), conforme al siguiente detalle:

CODIGO	DESCRIPCION	APROPIACION
TI	INGRESOS TOTALES	5.310.076.994
TI.A	INGRESOS CORRIENTES	5.310.076.994
TI.A.1	TRIBUTARIOS	210.250.000
(...)	(...)	(...)
TI.A.1.3.	Estampillas	
(...)	(...)	(...)
TI.A.1.5	Contribución sobre Contratos De Obras Publicas	40.000.000
TI.A.1.6	OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	1.000.000
TI.A.2.	NO TRIBUTARIOS	5.099.826.994
(...)	(...)	(...)
TI.A.2.1.3	Sobretasa municipal a la contratación pública -ICLD	40.000.000
(...)	(...)	(...)
TI.A.2.2.1.1.	Registro de Marzas y Herretes	500.000

(...)

SEGUNDA PARTE
PRESUPUESTO DE GASTOS

ARTICULO SEGUNDO.- Destínese para la atención de los gastos de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda del Municipio de

Soplaviento- Bolívar en la vigencia fiscal de 2012, la suma de Cinco Mil Trescientos Diez Millones Setenta y Seis Mil Novecientos Noventa y Cuatro Pesos (\$5.310.076.994.00), conforme al siguiente detalle:

(...)

TERCERA PARTE
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO TERCERO.- Facúltese al Alcalde Municipal para que expida los decretos que se requieran para ajustar el presupuesto de rentas y gastos a las asignaciones comunicadas oficialmente por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, mediante documentos CONPES y/o en aquellos casos en los que se requiera efectuar incorporaciones de recursos provenientes de fuentes de ingresos no previstas en el presupuesto inicial y/o mayores valores a los calculados en el presupuesto inicial.

Las facultades a que se refiere el presente artículo también comprende las de efectuar en la vigencia créditos y contra créditos; así como las de fusionar o crear nuevos rubros en el presupuesto de ingresos y gastos.

(...)

El resto del texto del acuerdo puede consultarse a folios 14-20 del expediente.

Análisis de las observaciones propuestas por la Gobernación de Bolívar:

1. Respecto a la doble tributación y violación al principio de legalidad del tributo.

Sostiene el Gobernador de Bolívar que en el artículo primero, al fijar los ingresos se discriminan los conceptos de registro de marcas y herretes (TI A.2.2.1.1) y sobretasa municipal de contratación (TI. A. 2.1.3.) siendo que ya se habían presupuestado ingresos por concepto de contribución de contratos de obra, encontrándonos frente a un tema de doble tributación y de violación al principio de legalidad del tributo, toda vez que el primero no encuentra sustento legal, debiendo sujetarse a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política, normas que establecen el principio de legalidad del tributo y de competencia a los que deben someterse los concejos municipales al momento de regular la materia impositiva, pues tal facultad no es

originaria, sino derivada o residual y por tal razón no es posible establecer tributos sin la existencia de ley previa que los cree o autorice.

Al respecto se tiene que, la Ley 962 de 2005, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, en sus artículos 2 y 16 dispone:

“ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN. Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.

Para efectos de esta ley, se entiende por 'Administración Pública', la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998”.

“ARTÍCULO 16. COBROS NO AUTORIZADOS. Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, **formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto**”.

De conformidad con las citadas disposiciones, los municipios solamente se encuentran facultados para realizar cobros por aquellos conceptos creados y autorizados por la ley, de modo que, no es permitido realizar cobros diferentes a los establecidos legalmente.

Adicionalmente, resulta pertinente resaltar que atendiendo a los principios de legalidad del tributo, solamente el Congreso de la República por atribución expresa de la Constitución, tiene la facultad de autorizar la creación de impuestos, tasas y contribuciones, para que los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales, en virtud de la autonomía fiscal que les asiste, puedan establecer los tributos que sean necesarios, todo dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley.

Así, el artículo 313 de la Constitución, sobre las funciones de los Concejos Municipales, preceptúa:

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:
(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

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

De lo anterior se desprende que, si bien los Concejos Municipales tienen entre sus funciones, la de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, todos los ingresos que en dicho presupuesto se establezcan, deben estar previamente autorizados por la Constitución y la ley.

Referente al concepto de multa, en sentencia C-134 de 2009 la Corte Constitucional aclaró que dicho concepto no constituye un elemento del tributo, sosteniendo lo siguiente:

"La multa, en cambio, no participa de los elementos de un tributo. En lo relativo a su naturaleza, el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 - normas orgánicas de presupuesto - prescribe que se trata de un ingreso no tributario. Así lo ha contemplado también la jurisprudencia de la Corte al precisar que "(...) Las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, mientras que una contribución es un medio para financiar los gastos del Estado".

Y concluyó:

"6.1. Visto que las multas no son tributos ni los recursos percibidos con ellas se consideran recursos tributarios de la Nación, no le son aplicables las restricciones constitucionales previstas en los artículos 150.10 y 338 de la Constitución, en cuya vulneración se basa la demanda."

Consecuente con lo anterior, respecto de la observación del Gobernador de Bolívar referida a que la descripción contenida en el ítem TI.A.2.2.1.1 Registro de Marcas y Herretes, con el cual se señala como ingreso por

multas (NO TRIBUTARIOS) se tiene que, al no ser dicha multa un tributo, no le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando señala que para la consagración de dicha apropiación, debía existir una ley que previamente autorizara la creación de la misma.

Ahora bien, respecto a la doble tributación que señala la Gobernación de Bolívar se presenta en el presupuesto de ingresos aprobados en el Acuerdo objeto de estudio encuentra la Sala lo siguiente:

En efecto, en el Acuerdo se detallaron como Ingresos tributarios: TI.A.1.5 Contribución sobre contratos de obras públicas y como ingresos no tributarios tasas y derechos TI.A.2.1.3. Sobretasa municipal a la contratación pública -ICLD- asignándole un ingreso respecto de cada una de 40.000.000.

Tal y como ha sido reconocido por la Corte Constitucional⁵ en varias sentencias, el concepto de tasa corresponde a una especialidad de los tributos, entendiendo así que todo valor que se recaude por concepto del cobro de una tasa es un ingreso tributario, la primera imprecisión que encuentra la Sala respecto de los ítems del presupuesto señalados en el párrafo anterior, se refiere a que se incluyó como ingreso no tributario la Sobretasa municipal a la contratación pública -ICLD-, cuando en su esencia ésta corresponde a un tributo.

En ese sentido teniendo claro que las tasas constituyen un tributo, encuentra la Sala que le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando sostiene que en el mencionado acuerdo se está realizando una doble tributación por el mismo concepto toda vez que, si se dispuso en el ítem TI.A.2.1.3. Sobretasa municipal a la contratación pública -ICLD-,

⁵ En sentencia C-594 de 2010 la Corte Constitucional señaló: "De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación los tributos han sido reconocidos como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-12, 338, 345 y 363)¹⁴¹. En el actual sistema fiscal colombiano, esta Corporación ha señalado que es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones. Estos aun cuando son fruto del desenvolvimiento de la potestad impositiva del Estado tienen características propias que los diferencian."

comprendiendo toda la contratación pública, es evidente que en ella queda cobijado el tributo consignado en el ítem TI.A.1.5 referido a la Contribución sobre contratos de obras públicas.

2. Del contenido del presupuesto de gastos.

Al respecto se sostiene en el escrito de observaciones que en el presupuesto de egresos, no se apropiaron recursos para la infancia y adolescencia, partidas para garantizar lo necesario para gastos electorales, partidas para la contratación del seguro de vida de los concejales, para la inversión de los proyectos para los grupos vulnerables y para la prevención y atención de desastres.

Igualmente, no se incluyeron las partidas requeridas a fin de garantizar la logística necesaria para el funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación.

Adicional a ello, no se presupuestó lo relacionado con la bonificación de recreación, que por tratarse de una prestación social tiene aplicación para las entidades territoriales a partir del Decreto 1919 de 2002.

- Respecto al punto referido a los gastos para el seguro de vida y salud de los concejales se tiene lo siguiente:

La Ley 1148 de 2007 establece que:

ARTÍCULO 36. CONTRATACIÓN DE LA PÓLIZA DE VIDA PARA CONCEJALES. Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Los gastos asumidos por la administración central municipal derivados de la contratación del seguro de vida y salud, de los concejales, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible, en relación con el aparte subrayado> Contratación asociada de pólizas colectivas. Los alcaldes de municipios de quinta y sexta categoría podrán delegar, en la Federación Colombiana de Municipios, el proceso de selección y adjudicación del corredor de seguros y/o de la compañía de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera, para el cumplimiento de los cometidos y funciones que les asigna a aquellos la ley en relación con las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales, garantizando los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 80 de 1993, en cuyo caso actuará a título gratuito.

De las normas citadas se concluye que, los municipios pertenecientes a categoría cuarta, quinta y sexta deben contar con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, con una póliza de seguro de vida y salud para los concejales, siendo responsabilidad del Alcalde contratar dicho seguro, cuyo gasto no se tomará en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal. En ese sentido, teniendo en cuenta que todo gasto debe estar regulado en el presupuesto, es imperativo que en el acuerdo que determine el presupuesto de rentas y gastos, debe asignarse una partida presupuestal para ello.⁶

Revisado el artículo segundo del acuerdo mencionado se encuentra que, le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando señala que no se destinaron las apropiaciones para la contratación de los seguros de vida y salud para los concejales, las cuales de acuerdo a lo dispuesto en la ley no se tomarán como gasto de funcionamiento de la administración municipal, de allí que no pueda entenderse que quedó comprendida en las apropiaciones destinadas para los gastos del concejo municipal. Debe resaltarse que tal exigencia debía ser cumplida por el Concejo Municipal de Soplaviento al adoptar el presupuesto de rentas y gastos, toda vez que,

⁶ Se debe anotar que el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996 en su artículo 15 preceptúa:

ARTICULO 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 (Ley 38/89, artículo 11. Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o. Ley 225/95, artículo 22).

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, dicho municipio pertenece a la categoría 5ª.⁷

- Respecto a la observación de la Gobernación de Bolívar al Acuerdo No. 012 de noviembre 30 de 2011, referida a que omite en el presupuesto de gastos, las partidas para asumir los gastos que demanden los **PROCESOS ELECTORALES** se tiene que, el artículo 46 Decreto 3254 de 1963 preceptúa lo siguiente:

“Los gastos electorales se distribuyen entre la Nación, los Departamentos y los Municipios de la siguiente forma:

1. Los municipios tienen a su cargo el suministro de locales, muebles, equipo de oficina y útiles de escritorios suficientes y adecuados para las Registradurías Municipales y sus delegados en los corregimientos e inspecciones de Policía.

Es también de cargo de los Municipios el suministro de las mesas de votación, urnas y demás accesorios en la cantidad que indique el Registrador Municipal; los Alcaldes, Corregidores e Inspectores de Policía tienen obligación de colocar dichas mesas y demás elementos en lugares que señale el Registrador Municipal o sus Delegados.

(...)”

De conformidad con la citada disposición, a los municipios les corresponde suministrar los insumos necesarios para la adecuada realización de las jornadas electorales. Para ello, se deberán incluir en el presupuesto, las partidas necesarias para asumir los gastos electorales señalados por la ley.

En tal sentido, analizado el Acuerdo No. 012 de noviembre de 30 de 2011, se observa que le asiste razón a la Gobernación de Bolívar en la observación propuesta, toda vez que siendo obligación de los municipios

⁷ El artículo 6° de la Ley 136 de 1994 dispone que pertenecerán a la categoría quinta todos aquellos municipios con población comprendida entre 7.001 y 15.000 y cuyos ingresos anuales oscilen entre 5.000 y 15.000 salarios mínimos legales mecuales. Consultada la página web oficial del DANE (http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/13760T7T000.PDF), se pudo determinar que de acuerdo al último censo realizado, la proyección de población prevista para el año 2010 para el municipio de Soplaviento era de 8.342.

asumir los gastos electorales para suministro de los elementos requeridos por las Registradurías Municipales, dicho gasto debe incluirse en el presupuesto de cada anualidad, lo cual no ocurrió en el presente caso.

Respecto de lo anterior, debe aclararse que si bien en ocasiones anteriores se había sostenido que la obligación de incluir en los presupuestos municipales partidas para asumir gastos electorales, surgía únicamente cuando se trataba de años electorales, la Sala luego de analizar nuevamente el texto del artículo 46 del Decreto 3254 de 1963 antes citado encuentra que, en dicha disposición no se consagra ninguna limitante o restricción para que sean incluidos dichos gastos en los presupuestos municipales anuales, razón por la cual no puede la Sala restringir la aplicación de la misma, rectificándose en ese sentido el criterio sostenido al respecto en providencias anteriores⁸.

Por otra parte debe resaltarse que lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto 3254 de 1963, pretende garantizar no sólo el desarrollo de los procesos de elección popular, sino que también busca garantizar el desarrollo de los demás mecanismos de participación ciudadana contemplados en la constitución y la ley.

- Referente a los rubros destinados para la infancia y adolescencia, población vulnerable, desplazados por la violencia, atención y prevención de desastres encuentra la Sala lo siguiente:

La Ley 1098 de 2006 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 204. RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.

⁸ Sentencia de fecha 29 de mayo de 2012, M.P. José Fernández Osorio proferida dentro del trámite de observaciones propuestos por la Gobernación de Bolívar contra el Acuerdo No. 010 de 17 de noviembre de 2011 del Municipio de Clemencia, con radicación No. 13-001-33-31-003-2012-00084-00

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello.

Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que este se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo.

PARÁGRAFO. La totalidad de los excedentes financieros derivados de la gestión del ICBF se aplicará a la financiación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia definidas en esta ley.

Por su parte la Ley 1190 de 2008 señala:

ARTÍCULO 2o. A partir de la vigencia de la presente ley el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia "Cnaipd", coordinará con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.
(...)

PARÁGRAFO 2o. **El Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, determinarán los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos, (PIU) y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el presente artículo y en otras disposiciones.**

Para garantizar la articulación con los presupuestos del año 2008 se ordenan los procedimientos para adicionarlo en forma obligatoria.

Por su parte el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 preceptúa:

ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde

a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

(...)

76.11. Atención a grupos vulnerables

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

(...)

De la lectura e interpretación de las normas antes transcritas se tiene que, contemplan una serie de estrategias encaminadas a que las entidades territoriales brinden una especial protección a la infancia y adolescencia, población víctima del desplazamiento, grupos vulnerables y prevención y atención de desastres. Una de las acciones a adoptar para tales fines, consiste en implementar verdaderos compromisos presupuestales y administrativos, para atender dichas causas, sin embargo, no se establece en dichas disposiciones la obligación de incluir dentro de los presupuestos municipales partidas especiales para las mismas.

En ese sentido, encuentra la Sala que la no inclusión en el Acuerdo 012 de noviembre 30 de 2011 de apropiaciones para atender a la infancia y adolescencia, población víctima del desplazamiento, grupos vulnerables, prevención y atención de desastres, no vulnera las normas invocadas por el Gobernador de Bolívar como violadas, siendo en consecuencia infundadas las observaciones que se refieren a dichas materias.

- Respecto a las partidas para garantizar la logística necesaria para el funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación se tiene que, la Ley 152 de 1994 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 35. FUNCIONES DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en

cuanto sean compatibles, sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.

PARÁGRAFO. La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

En sentencia C-524 de 2003 la Corte constitucional señaló lo siguiente:

"3.5.2. Para impugnar los preceptos normativos acusados, el actor expone dos argumentos en los que funda la vulneración del artículo 340 de la Constitución Política. De una parte, considera que al asignar a las dependencias de planeación de los ordenes nacional y territorial la función de prestar a los respectivos consejos de planeación el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento, convierte a dichas instancias de planeación en dependencias del Gobierno. De otra parte, del artículo 340 Superior infiere que la existencia y la autonomía de los consejos de planeación y del Sistema Nacional de Planeación dependen de los recursos permanentes y del reconocimiento de personalidad jurídica y presupuesto propios que se otorguen a dichas instancias de planeación.

En relación con el primer argumento, se observa que las normas acusadas consagran un mecanismo institucional para garantizar el normal funcionamiento de los consejos de planeación, a través del cual se aseguran los recursos que requieran para su actuación. Ellas contienen una obligación para el Departamento Nacional de Planeación y las dependencias de planeación de las entidades territoriales, que no es facultativa ni discrecional, de brindarles el apoyo administrativo y logístico indispensable para su funcionamiento.

La expresión "que sea indispensable" incluida en las normas acusadas contiene un elemento valorativo y teleológico exigible a las dependencias de planeación nacional y de las entidades territoriales para garantizar la autonomía y el normal funcionamiento de los consejos de planeación y la eficacia del Sistema Nacional de Planeación. Por lo tanto, el incumplimiento de este deber jurídico, que se desprende de la Constitución, podrá acarrearles algún tipo de responsabilidad para las autoridades de planeación, en los términos previstos en la Constitución y la ley, pero tal omisión, por corresponder a aspectos inherentes a la aplicación de la ley, no constituye un vicio de inconstitucionalidad.

...

En síntesis, las normas demandadas no desconocen la autonomía del Consejo Nacional de Planeación ni la de los consejos territoriales de planeación que se deduzca del artículo 340 Superior, pues el legislador ha diseñado un mecanismo institucional para asegurar los recursos que garanticen el normal funcionamiento de dichas instancias de planeación. Del artículo constitucional invocado y del artículo 113 de la Carta no se desprende la exigencia constitucional para que deba reconocérseles personalidad jurídica y presupuesto propio. Por ello se declarará su exequibilidad."

Consecuente con lo anterior, se tiene que la disposición contenida en la Ley 152 de 1994, a través de la cual se pretende garantizar el apoyo

administrativo y logístico por parte de las dependencias de planeación territoriales a los Consejos Territoriales de Planeación, prevé la obligación de asignar en el presupuesto de gastos, las apropiaciones necesarias para garantizar el funcionamiento de dicho Consejo.

Por ello, le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando señala que en el Acuerdo objeto de estudio, debió incluirse la apropiación para los gastos de funcionamiento para el Consejo Territorial del Municipio de Soplaviento Bolívar.

- Finalmente, respecto de la observación realizada por el Gobernador de Bolívar que hace referencia a la omisión del Concejo Municipal en la inclusión de los gastos que por concepto de BONIFICACIÓN DE RECREACIÓN, se tiene lo siguiente:

El Decreto 451 de 1984, que en su artículo 3 consagraba la bonificación especial por recreación, en los siguientes términos:

"Artículo 3°. **Derogado por el Decreto 25 de 1995, artículo 18.** Los empleados que adquieran el derecho a las vacaciones e inicien el disfrute de las mismas, dentro del año civil de su causación tendrán derecho a una bonificación especial de recreación en cuantía equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de causarlas.

El valor de la bonificación no se tendrá en cuenta para, la liquidación de las prestaciones sociales y se pagará dentro de los cinco (5) días hábiles anteriores a la fecha señalada para la iniciación del disfrute de las vacaciones.

Mientras se crea en el presupuesto de las entidades el respectivo rubro presupuestal, podrá diferirse la fecha señalada para el pago de la bonificación".

Ahora bien, se observa que la norma a que se hace referencia, fue derogada expresamente por el artículo 18 del Decreto 25 de 1995⁹, no obstante, en el artículo 1 del Decreto 1919 de 2002 se estableció:

⁹Artículo 18. Vigencia. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 3° del Decreto 451 de 1984, los Decretos 737 y 1171 de 1993, 42, 132, 133 de 1994 y el artículo 1° del Decreto 138 de 1994, y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero de 1995.*

"Artículo 1.- A partir de la vigencia del presente Decreto **todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del nivel central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal**, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administradoras Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, **gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.**

Las prestaciones sociales contempladas en dicho régimen serán liquidadas con base en los factores para ellas establecidas" (Resaltado de la Sala).

De conformidad con el anterior decreto, el régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del ordena Nacional, será aplicable en igualdad de circunstancias a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden Territorial.

De igual manera, con la finalidad de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se aplican a los empleados de la Rama Ejecutiva del nivel Territorial, el Departamento Administrativo de la Función Pública expidió la Circular No. 0013 de 2005m dirigida a los Jefes de las Entidades del Sector Central y Descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, de los Órganos de Control y demás entidades del nivel territorial. En ella se indica que A partir de la vigencia del decreto 1919 de 2002 (1 de septiembre de 2002), los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades a las cuales se les aplica el citado decreto, tendrá derecho a que se les reconozca y pagar las siguientes prestaciones sociales, que se causen, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes:

1. *Prima de Navidad.*
2. *Vacaciones.*
3. *Prima de vacaciones.*
4. **Bonificación especial por recreación**
5. *Subsidio familiar.*
6. *Auxilio de cesantía.*
7. *Intereses a las cesantías.*
8. *Calzado y vestido de labor.*
9. *Pensión de vejez. (jubilación)*
10. *Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.*
11. *Pensión de invalidez.*
12. *Indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez*
13. *Pensión de sobrevivientes.*

- 14. Auxilio de maternidad.
- 15. Auxilio por enfermedad.
- 16. Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional.
- 17. Auxilio funerario.
- 18. Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, servicio odontológico y demás servicios de salud derivados del régimen de salud del Sistema de Seguridad Social Integral.
- 19. Bonificación de dirección para Gobernadores y Alcaldes".

Posteriormente, la bonificación especial por recreación ha tenido regulación expresa entre otras normas, en el artículo 15 del Decreto 25 de 1995, en el artículo 1 del Decreto 404 de 2006 y más recientemente en el artículo 14 del Decreto 1374 de 2010; circunstancia que indica que la referida prestación aun se encuentra vigente y debe ser establecida para los empleados de la Rama Ejecutiva de todos los municipios.

En ese orden de ideas, le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando establece que en el Acuerdo 012 de 2011 se debió incluir dentro del presupuesto de gastos, la bonificación especial de recreación.

3. Autorizaciones otorgadas al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto.

Sostiene la Gobernación de Bolívar que en el artículo tercero del acuerdo se otorgan facultades al alcalde municipal para hacer incorporaciones, crear rubros lo cual constituye una adición presupuestal, contrariando lo dispuesto en el artículo 313 de la C.N y los artículo 345 -346 ibídem.

Al respecto se tiene que el artículo 313 de la Constitución preceptúa en lo pertinente:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
(...)
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
- 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
(...)

Por otra parte, los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, normas que hacen parte del Capítulo III del Título XII de la Carta y que regulan de manera especial el tema del presupuesto, disponen:

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

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

ARTICULO 346.<Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo”.

Con fundamento en dichas disposiciones, se ha desarrollado una serie de principios que rigen la programación, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Nación, los Departamentos y los Municipios, dentro de los cuales se destacan los denominados principios de legalidad y representación.

En virtud de dichos principios, a nivel de los municipios, corresponde a los concejos, como órganos de representación plural, decretar y autorizar los gastos municipales, previsión que de manera específica se consigna en el artículo 313 de la Carta, numerales 4 y 5, al indicarse dentro de las competencias de las corporaciones político-administrativas municipales de elección popular, las de votar los tributos y gastos locales, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

En ese orden, es evidente que el Constituyente radicó en los concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República¹⁰, competencias determinantes para el trámite presupuestal,

¹⁰ Cita la Sala la sentencia C-685 de 1996 en la que la Corte Constitucional estudia el tema presupuestal y los principios a que está sujeto, en especial el de legalidad del gasto.

dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales.

Ahora bien, dado que el presupuesto no es un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el presupuesto requiera de ajustes en el curso de su ejecución, justificados por la necesidad de hacerlo congruente con los planes y programas a desarrollar.

Al respecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales¹¹, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto, señalando en lo pertinente al tema que se analiza lo siguiente:

- En los artículos 79, 80 y 81, autoriza la apertura de créditos adicionales por parte del Congreso **o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes**, siempre que seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes, establecer nuevos servicios autorizados por la ley, entre otros; disponiendo que de requerirse dichas modificaciones el Gobierno Nacional presentará al Congreso los respectivos proyectos de ley, previa definición clara y precisa del recurso que ha de servir de base para la apertura de dichos créditos adicionales y con el cual se incrementará el presupuesto de rentas y recursos de capital.

- En los artículos 83 y 84, ordenando que los créditos adicionales al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, **serán efectuados por el gobierno** e informados al Congreso y que la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

¹¹ Art. 109 del Decreto 111 de 1996, "Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente".

- Y finalmente en el artículo 88, que los créditos adicionales al presupuesto de gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del Gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Conforme a lo anterior y traídas las normas anteriores¹² al nivel municipal, se tiene que el órgano de representación popular en quien se radica la competencia para modificar el presupuesto municipal, abriendo créditos adicionales – sea adicionando partidas existentes o creando nuevos rubros –, es el concejo municipal; siendo del caso precisar que no resulta aplicable la excepción prevista para el nivel nacional, dirigida a que en los estados de excepción, dicha competencia esté atribuida al Gobierno Nacional¹³, puesto que la declaratoria de tales estados es del resorte exclusivo del Presidente de la República y sus Ministros.

Precisamente, respecto a las modificaciones del presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en créditos adicionales, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, mediante concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, el 05 de junio de 2008, radicación No. 1889, en los siguientes términos:

"(...) 2.3. Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el

¹² De acuerdo con dichas normas el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. "Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmoción interior y con ocasión de él." (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) – Negrillas fuera de texto-.

artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.¹⁴

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996¹⁵, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

- a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales....¹⁶
- b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.¹⁷ **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.** . (Negritas fuera de texto).
- c) Los "traslados presupuestales internos"¹⁸...

¹⁴ Constitución Política, Arts. 352, 353, 313, num.5º. "El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente." (Sentencia C-315 de 1997).

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

¹⁸ 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

En suma, no queda duda en cuanto a que el presupuesto municipal adoptado por acuerdo del concejo municipal, puede ser materia de modificaciones consistentes en la apertura de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el alcalde presente a la corporación el proyecto de acuerdo respectivo, considerando que no es ajustado a derecho que esas decisiones se adopten por decreto administrativo¹⁹.

Por otra parte, pertinente es señalar que las normas constitucionales y orgánicas hasta aquí analizadas, permiten inferir que no es viable que el concejo por la vía del artículo 313 numeral 3 de la Carta, se desprenda de la competencia que tanto el constituyente como el legislador, le han atribuido en virtud de los principios de representación y legalidad del gasto.

En ese sentido precisa la Sala que aunque dicha norma faculte a los concejos para autorizar al alcalde a ***ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo***", su aplicación debe sujetarse a una interpretación no aislada, sino sistemática, que reconozca además la especialidad de las disposiciones que regulan el tema 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.

¹⁹ "...la Constitución de 1991 quiso fortalecer las prerrogativas del Congreso durante todo el proceso presupuestal, con el fin de reforzar el principio de legalidad del gasto, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades. Así, en particular, en materia de gastos, la Carta eliminó la figura de los créditos o traslados adicionales administrativos que preveía la anterior Constitución, por lo cual se puede concluir que, tal y como esta Corte ya lo ha establecido, sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto." (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996).

En igual sentido, se cita Sentencia No. C-357/94, en la que se dijo: *...Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga. Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.*

presupuesto público y el mandato originado en la misma Carta que atribuye al concejo participación esencial en el manejo del presupuesto municipal.

Concordante con lo anterior, acudir al artículo 313 numeral 3 para justificar que los alcaldes asuman por delegación las funciones presupuestales atribuidas especialmente a los concejos, implicaría trasladar la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del equilibrio de poderes que orienta como principio fundamental el ordenamiento constitucional²⁰.

²⁰ En ese sentido, reciente sentencia de la Corte Constitucional - **C-006/12 – enfatiza en los principios de legalidad y representación y en el impacto que tienen en el tema presupuestal, señalando: ...5.1.** Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad del gasto “[...] no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general”...Se busca concretamente, claridad y orden en materia del gasto, a través del control democrático. La decisión sobre el gasto en un estado social de derecho es compleja y no depende de un solo momento, una sola autoridad o una sola decisión. No obstante, el principio de legalidad del gasto exige que todo gasto cuente con un sustento democrático. **El Congreso, foro de representación democrática plural por excelencia, debe participar en el manejo del gasto; no puede darse éste sin contar, entre otros requisitos, con la aprobación de aquel.** 5.2. Como se indicó en el anterior apartado de las consideraciones de esta sentencia, la ley anual de presupuesto tiene particularidades importantes en cuanto a su trámite legislativo en el Congreso de la República. Dentro de éstas, por ejemplo, se encuentran algunas restricciones al uso de los mecanismos de democracia directa o de facultades y funciones parlamentarias. No obstante, el principio de legalidad del tributo resalta que pese a tales restricciones, el principio democrático es fundamento jurídico indispensable para legitimar el gasto en una sociedad abierta y, precisamente, democrática. Así como el principio de la legalidad del gasto puede ser visto como “la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general”, también puede ser visto como la contrapartida del principio de legalidad de los tributos. De forma análoga a como todas las personas ejercen su ciudadanía y participan a través del sistema de representación democrática en la decisión sobre qué impuestos y en qué montos se han de pagar, participan en la decisión sobre qué gastos y en qué montos se han de hacer. En otras palabras, al grito de los revolucionarios estadounidenses „no hay impuestos sin representación”, se puede sumar su contrapartida: „no hay gastos sin representación”. Debe insistir la Sala en los espacios de democracia participativa. El que exista un papel protagónico del Ejecutivo a través del Gobierno en la configuración del presupuesto de rentas y gastos y algunas restricciones a la participación directa, no implican que deje de ser la ley anual de presupuesto de una República establecida como una democracia participativa. La ley anual de presupuesto es un control democrático al poder Ejecutivo en materia presupuestal... Si bien se dan las restricciones mencionadas, en especial, por el carácter técnico que tiene buena parte de las decisiones a tomar, el presupuesto constituye una herramienta jurídica que concreta buena parte del poder en el Estado. Tal importancia, implica que el proceso presupuestario no sea ajeno, entre otros aspectos, a dos características centrales y estructurales de Estado colombiano, a saber, (i) ser un estado social de derecho, que implica tomar todas las medidas adecuadas y necesarias que se requieran para propender que toda persona goce de un mínimo vital en dignidad, ajeno a la pobreza y, como se dijo, (ii) ser una democracia participativa, que reconoce a las personas el goce efectivo de sus derechos políticos. De hecho, el principio de legalidad del gasto adquiere particularidades propias en el ámbito territorial, que no entra la Corte a considerar, por no ser objeto del presente análisis de constitucionalidad. **5.3. La jurisprudencia ha señalado, por ejemplo, que el Congreso de la República no puede autorizar al Gobierno Nacional para que, por decreto, sin aprobación legislativa, cambie la finalidad de una apropiación aprobada por el propio Congreso.** Así, consideró contrario a la Constitución que una norma facultara al Gobierno para que, a través del Decreto de Liquidación del Presupuesto, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación, efectuara los traslados presupuestales necesarios entre los fondos de cofinanciación [de vías (FCV), de caminos vecinales (FNCV), de Infraestructura Urbana (FIU), para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), de Inversión Social (FIS) e INURBE, a fin de atender las demandas que se requieren en los diferentes proyectos de inversión social regional].

Revisado el contenido del artículo tercero del acuerdo cuestionado se observa que, a través de éste se faculta al Alcalde Municipal para que expida los decretos que se requieran para ajustar el presupuesto de rentas y gastos a las asignaciones comunicadas oficialmente por el DNP, mediante documentos CONPES y/o en aquellos casos en los que se requiera efectuar incorporaciones de recursos provenientes de fuentes de ingresos no previstas en el presupuesto inicial y/o mayores valores a los calculados en el presupuesto inicial.

Al respecto se tiene que, en el marco jurídico antes expuesto se precisó que las adiciones al presupuesto municipal sólo le competen al concejo del respectivo municipio, sin que sea viable que los concejos trasladen tales funciones a los alcaldes en desarrollo del artículo 313 numeral 3 Superior.

En este orden de ideas, es evidente que al haberse consignado en el artículo tercero del acuerdo cuestionado la facultad de que el Alcalde Municipal expida decretos para ajustar el presupuesto y efectuar incorporaciones de recursos, así como la de efectuar vigencia de créditos y contracréditos y fusionar rubros de los ingresos y gastos, tal decisión resulta violatoria de las normas de rango constitucional alegadas en la observación de la referencia.

Conforme con lo anterior, advierte este Tribunal que le asiste razón al Gobernador de Bolívar, en cuanto considera que el artículo tercero del acuerdo impugnado vulnera el artículo 313 de la Constitución, en concordancia con los artículos 345 y 346 ibídem.

LO QUE SE DECIDIRÁ:

Atendiendo a las motivaciones antes expuestas, se declarará la invalidez parcial del artículo primero en el siguiente aparte: código TI. A.1.5 (Contribución Sobre Contratos de Obras Públicas).

Se declarará la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011, a través del cual se destinan los gastos de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda pública del Municipio de Soplaviento-Bolívar en la vigencia fiscal 2012, en cuanto se refiere a los ítems A (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO); A1 (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA ALCALDIA); A.1.1 (ALCALDIA MUNICIPAL); A.1.1.1. (GASTOS), por no incluir los gastos de seguro de vida y salud de los concejales, gastos electorales, bonificación especial de recreación y funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación, que de acuerdo a la ley debían contenerse en el presupuesto.

Se declarará la invalidez del Artículo Tercero del Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011, conforme a las motivaciones antes señaladas.

Se declarará la validez de las demás disposiciones del Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011 que fueron objeto de observaciones por el Gobernador de Bolívar, por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico, conforme a los cargos de violación invocados

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez parcial del artículo 1, del Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011, expedido por el Concejo Municipal de Soplaviento Bolívar en el siguiente aparte:

- Código TI. A.1.5 (Contribución Sobre Contratos de Obras Públicas).

SEGUNDO: Declarar la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011, a través del cual se destinan los gastos de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda pública del Municipio de Soplaviento-Bolívar en la vigencia fiscal 2012, en cuanto se refiere a los ítems A (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO); A1 (GASTOS DE

FUNCIONAMIENTO DE LA ALCALDIA); A.1.1 (ALCALDIA MUNICIPAL); A.1.1.1. (GASTOS), por no incluir los gastos de seguro de vida y salud de los concejales, gastos electorales, bonificación especial de recreación y funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación, que de acuerdo a la ley debían contenerse en el presupuesto.

TERCERO: Declarar la invalidez del Artículo Tercero del Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva.

CUARTO: Declarar la validez de las demás disposiciones del Acuerdo No. 012 de 30 de noviembre de 2011 que fueron objeto de observaciones por el Gobernador de Bolívar, por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico, conforme a los cargos de violación invocados.

QUINTO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Soplaviento-Bolívar, y al Presidente del Concejo Municipal de Soplaviento-Bolívar.

SEXTO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las desanotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

Divina Meza Rhenals
HIRINA MEZA RHENALS

Jose Fernandez Osorio
JOSE FERNANDEZ OSORIO

Luis Miguel Villalobos Alvarez
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ