



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
CENTRO- AVENIDA VENEZUELA -EDIFICIO NACIONAL PISO 1
TELEFAX: 664-2718

EDICTO N° 0033

LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

MEDIO DE CONTROL: OBSERVACIONES

MAGISTRADO PONENTE: Dra. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

DEMANDANTE: GOBERNACION DE BOLIVAR

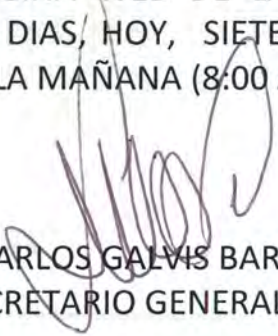
DEMANDADO: ACUERDO MUNICIPAL 015 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2012
DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO – BOLIVAR

RADICADO: 13001-23-33-000-2013-00035-00.

CLASE PROVIDENCIA: SENTENCIA.

FECHA DE LA PROVIDENCIA: 24 DE ABRIL DE 2013

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL, POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DIAS, HOY, SIETE (7) DE MAYO DE DOS MIL TRECE (2013), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 A.M.).


JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, CARTAGENA, NUEVE (9) DE MAYO DE DOS MIL TRECE (2013), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL



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

Cartagena de Indias D. T. y C, veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

ACCIÓN:	OBSERVACIONES
ACTOR:	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
ACTO A REVISAR:	ACUERDO MUNICIPAL No. 015 DE 2012 DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO – BOLÍVAR.
EXPEDIENTE:	13-001-23-33-000-2013-00035-00
TEMA:	Contenido del presupuesto de gastos e ingresos.
SENTENCIA N°:	002

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del **ACUERDO No. 015 DE 2012**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE CANTAGALLO – 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 22 de enero de 2013 , 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 015 de noviembre 30 de 2012, proferido por el Concejo Municipal de Cantagallo- Bolívar, por medio del cual *se aprueba el presupuesto general de rentas y recursos de*

capital y el presupuesto de gastos de dicho municipio, para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013.

2. Normas violadas y concepto de la violación.

En el acápite correspondiente a las normas violadas se relacionaron las siguientes: artículo 1 de la Ley 1259 (SIC)¹ de 2006, artículo 6º, 9º, 14 y 201 de la Ley 1450 de 2011, 21 de la Ley 1176 de 2011, 15 y 38 del Decreto 111 de 1996, 18 de la Ley 1551 de 2012, 23 de la Ley 38 de 1989, 1º del Decreto 404 de 2006, Decreto 3254 de 1963 y el Decreto 1919 de 2002.

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

- Se incumple con el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, en concordancia con los artículos 15 y 38 del Decreto 111 de 1996, en razón a que los gastos de funcionamiento no aparecen detallados, lo cual hace imposible garantizar el cumplimiento de obligaciones legales, tales como salarios, prestaciones, capacitación de funcionarios, no asignándole rubros detallados por concepto de gastos de funcionamiento y como lo disponen las normas citadas.
- Se omitió asignar recursos para el reconocimiento y pago de la bonificación de recreación creada mediante Decreto 451 de 1984, a través de la cual se dictaron disposiciones en materia salarial para los servidores públicos del orden nacional, que sigue vigente y para el caso de los servidores de la Administración Municipal, el derecho a dicha bonificación se da a partir del 1º de septiembre de 2002, fecha de la entrada en vigencia del Decreto 1919 de 2002.
- No se asignó recursos para cumplir con las obligaciones en materia electoral, tal y como lo dispone el Decreto 3254 de 1963, lo cual constituye una omisión de un mandato legal que exige su cumplimiento, a pesar de

¹ La Ley que consagra la estampilla a la que se hace referencia en la demanda es 1059 de 2006 y no 1259 de 2006.

que se abrió un rubro (2122212), se considera que se debe prever de manera efectiva el gasto asignándole los recursos pertinentes.

- No se incluyó una asignación para garantizar el apoyo al Consejo Territorial de Planeación, con el objeto de que pueda realizar seguimiento y evaluación a la ejecución del Plan de Desarrollo y presentar recomendaciones a la administración. Se afirma que la sentencia C-524 de 2003 establece la obligación de dar apoyo logístico y administrativo para el funcionamiento permanente de los Consejos Territoriales de Planeación.

- No se incluyó una asignación para garantizar el funcionamiento y dotación de bibliotecas a la luz de lo dispuesto en el artículo 4º y 15 de la Ley 1379 de 2010.

- Se estableció como ingreso tributario la estampilla pro-electrificadora rural, cuando la Ley 1059 de 2006, autorizó su implementación por las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales.

- No se cumplió con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011 que establece que el destino de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura es de un 8% y un 6% respectivamente y el acuerdo distribuyó para esos sectores el 4 y 3%.

- Se omitió garantizar las partidas para la superación de la pobreza extrema en el municipio, tal y como lo dispone el artículo 9º de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), ni de algunos de las metas u objetivos del milenio, tales como la erradicación de la pobreza y el hambre, la mortalidad materna, asociaciones para el desarrollo (artículo 6º del Plan Nacional de Desarrollo), lo cual al ser de obligación de las entidades territoriales deben apropiarse los recursos necesarios para su garantía.

- Señala que *"es pertinente destacar que el artículo 201 del Plan Nacional de Desarrollo establece que en desarrollo del principio de corresponsabilidad y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Gobierno Nacional con el concurso de los gobiernos*

territoriales dará prioridad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, SRPA, lo cual impone a las entidades territoriales prever el gasto para asumir la responsabilidad dentro del Sistema, lo cual se omitió en el presupuesto en estudio."

3. Actuación Procesal.

La solicitud de revisión del acuerdo se presentó en la oficina Judicial – Reparto, el día 22 de enero de 2013 (folio 1). Se admitió el 15 de febrero de 2013². 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 07 marzo de 2013 al 20 de marzo de 2013³. Vencido dicho término, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. ASUNTOS PREVIOS.

1.1. 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."

1.2. Temporalidad de las observaciones.

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

² Fol. 118

³ Folio 120

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 17 del expediente figura copia del Acuerdo acusado con firma de recibido por parte de la Gobernación de Bolívar del 8 de enero de 2013, siendo que las observaciones fueron presentadas el día 22 de enero de 2013 (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 mismas⁴.

2. ASUNTO DE FONDO.

2.1 Problema Jurídico.

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer si el Acuerdo N° 015 de 30 de noviembre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de Cantagallo – Bolívar, debe ser declarado inválido, por violar los artículos 1 de la Ley 1059 de 2006, 6°.

⁴ 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

9°, 14 y 201 de la Ley 1450 de 2011, 21 de la Ley 1176 de 2011, 15 y 38 del Decreto 111 de 1996, 18 de la Ley 1551 de 2012, 23 de la Ley 38 de 1989, 1° del Decreto 404 de 2006, Decreto 3254 de 1963 y el Decreto 1919 de 2002.

2.2 Lo probado en el proceso.

En autos, figura copia del Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2012, "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO BOLIVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013." (Fls. 18-46).

Igualmente, aparece acreditado que el citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 07 de diciembre de 2012 (Fl. 46 vuelto).

2.3 El Acuerdo cuestionado y el control de su validez

El texto del Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2012, es el siguiente:

"ARTICULO 1o: Fíjense los cómputos del Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de CANTAGALLO para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre del 2013 en la suma de OCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$8.695.980.456,00) según el siguiente detalle:

DETALLE	FUENTE	VALORES
INGRESOS PRESUPUESTO MUNICIPAL		8.695.980.456,00
INGRESOS CORRIENTES		8.661.586.743,00
TRIBUTARIOS		2.632.212.307,00
(...)	(...)	(...)
Estampilla pro-electrificación rural	RPDE	83.242.461,00
(...)	(...)	(...)
S.G.P. PROPOSITO GENERAL		1.440.217.601,00
Deporte 4%	SGPD	88.475.508,00
Cultura 3%	SGPD	66.356.632,00
(...)	(...)	(...)

ARTICULO 2o.- Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento e inversión del Presupuesto General del Municipio de CANTAGALLO durante la vigencia fiscal comprendida entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del 2013, la suma de OCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA

Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA MIL CUTROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$8.695.980.456,00), según el siguiente detalle:

DETALLE	VALOR PRESUPUESTO 2013
PRESUPUESTO DE GASTOS	
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1.996.789.364,00
CONCEJO MUNICIPAL	141.391.718,00
RECURSOS PROPIOS	141.391.718,00
Transferencias al concejo municipal	112.271.718,00
Transporte de Concejales	20.800.000,00
Aporte de Salud De Concejales (municipio de categoría 6)	8.320.000,00
PERSONERIA MUNICIPAL	87.980.175,00
RECURSOS PROPIOS	87.980.175,00
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ALCALDIA	1.767.417.471,00
RECURSOS PROPIOS	1.008.470.338,00
SGP LIBRE DESTINACION	675.147.133,00
ESTAMPILLA PRO HOSPITAL	82.800.000,00
REGALIAS POR EXTRACCION DE MATERIALES	1.000.000,00
GASTOS DE INVERSION	6.699.191.092,00
SECTOR SALUD	2.464.812.158,00
(...)	(...)

TERCERA PARTE DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 3º.- Las disposiciones generales del presente acuerdo, son complementarias de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y Ley 225 de 1995, orgánicas del presupuesto general; la ley 617 de 2000; la ley 715 de 2001; la ley 819 de 2003; de los Decretos 111, 568 y deben aplicarse en armonía con estas.

(...)"

El resto del texto del acuerdo puede consultarse a folios 17-46 del expediente.

2.4 Análisis de las observaciones propuestas por la Gobernación de Bolívar:

2.4.1 Del contenido del presupuesto General de Rentas y Recursos.

a) Inclusión en el presupuesto de ingresos de la Estampilla Pro-Electrificación Rural.

En el escrito de observaciones se señala que la inclusión de la Estampilla Pro-Electrificación Rural en el presupuesto de ingresos del Municipio de

Cantagallo Bolívar, vulnera lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1059 de 2006, toda vez que dicha estampilla solo se previó para los departamentos y distritos.

El artículo 1º de la Ley 1059 de 2006 preceptúa:

ARTÍCULO 1o. Autorízase a las Asambleas Departamentales y a los Consejos Distritales por el término de diez (10) años para disponer la emisión de la "Estampilla Pro-Electrificación Rural" como recurso para contribuir a la financiación de esta obra en todo el país.

Una vez cumplido el objeto que busca la Estampilla Pro-Electrificación Rural quedan autorizadas las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales para modificar la estampilla de que trata el inciso anterior del presente artículo, por la estampilla Pro-Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural de los Departamentos, previa certificación expedida por la oficina de planeación del respectivo departamento.

En ningún evento podrán concurrir estas dos estampillas dentro del ordenamiento tributario de los entes territoriales.

De la lectura del artículo 1º de la Ley 1059 de 2006, se desprende que por disposición del legislador las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales son los únicos autorizados para disponer la emisión de la estampilla Pro-Electrificación Rural. En este orden de ideas, no estando facultados los concejos municipales para implementar la mencionada estampilla, la observación propuesta por el Gobernador de Bolívar, está llamada a prosperar.

Por otra parte debe anotarse que, si en gracia de discusión se llegare a considerar que lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1059 de 2006 resulta aplicable a los Concejos Municipales, la observación propuesta por el Gobernador de Bolívar de igual manera estaría llamada a prosperar, en atención a que no está probado que el Concejo Municipal de Cantagallo, haya implementado y reglamentado como un tributo municipal la mencionada estampilla. 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.

b) De la asignación de la participación de propósito general para deporte y cultura.

Se señala en la demanda que, no se cumplió con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011 que establece que el destino de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura es de un 8% y 6% respectivamente.

Referente al tema se tiene que, el artículo citado dispone:

ARTÍCULO 14. DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL PARA DEPORTE Y CULTURA. A partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2o del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, para los sectores de deporte y recreación y cultura será la siguiente:

El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.

Ahora bien, en el artículo primero del acuerdo objeto de estudio a través del cual se fija los cómputos del presupuesto general de rentas y recursos del Municipio de Cantagallo los siguientes porcentajes:

DETALLE	FUENTE	VALORES
(...)	(...)	(...)
S.G.P. PROPOSITO GENERAL		1.440.217.601,00
Deporte 4%	SGPD	88.475.508,00
Cultura 3%	SGPD	66.356.632,00
(...)	(...)	(...)

Observado lo anterior, es evidente que se incumplió lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, el cual estableció claramente los porcentajes que debían fijarse para el deporte y cultura, los cuales son superiores a los fijados en el acuerdo sometido a estudio. Por tanto, le asiste razón a la Gobernación de Bolívar en la observación propuesta.

2.4.3 Del contenido del presupuesto de gastos.

Se afirma en el escrito de observaciones que el presupuesto de gastos aprobado para el Municipio de Cantagallo Bolívar, mediante el acuerdo sometido a control de validez, no cumple con las disposiciones de ley al no aparecer detallados los gastos de funcionamiento, lo que hace imposible garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales, como salarios, prestaciones, capacitación de funcionarios. A su vez, señala que no se asignaron recursos para el reconocimiento y pago de la bonificación de recreación; gastos electorales; apoyo al Consejo Territorial de Planeación; dotación de bibliotecas; partidas para la superación de la pobreza extrema y metas del milenio y, protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Al respecto se tiene que, los artículos 15 y 38 del Decreto 111 de 1996, invocados como violados en la demanda señalan:

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).

ARTICULO 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

- a) A créditos judicialmente reconocidos;
- b) A gastos decretados conforme a la ley;
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y
- d) A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38/89, artículo 24. Ley 179/94, artículos 16, 55 inciso 1 y 4, artículo 71).

De las disposiciones citadas se desprende que, siendo una prohibición el realizar erogaciones que no estén contenidos en el presupuesto, constituye

una obligación para el órgano encargado de adoptar el mismo, fijar de forma detallada el presupuesto de gastos e incluir dentro del mismo, las erogaciones que deben ser realizadas por el ejecutivo para el cumplimiento de sus fines y que por disposición legal deban ser incluidas como tales. Lo anterior, desarrolla lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política el cual preceptúa:

"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.

De conformidad con lo anterior, para la Sala es claro que al no haberse detallado en el acuerdo objeto de estudio los conceptos correspondientes a salarios y prestaciones, se incurre en una violación de las normas antes citadas, siendo imposible que se realicen con sujeción al presupuesto del Municipio de Cantagallo Bolívar para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2013, los gastos correspondientes para atender dichos conceptos.

Anotado lo anterior, procede la Sala a estudiar cada uno de los demás gastos que a juicio del Gobernador de Bolívar, no se incluyeron en el presupuesto de gastos del Municipio de Cantagallo Bolívar, en el siguiente orden:

a) Capacitación del personal que presta servicios en la administración municipal.

Argumenta el Gobernador de Bolívar que, en el Acuerdo 015 de 2012 del Municipio de Cantagallo Bolívar, no se incluyó el rubro destinado a la capacitación del personal que presta servicios en la administración municipal, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Al respecto se tiene que el mencionado artículo 18 consagra:

Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. *Atribuciones.* Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

10. Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal. (...).

De la norma antes citada se desprende que, corresponde a los Concejos Municipales asignar un rubro para la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal, debiendo en consecuencia ser incluido en el presupuesto de gastos municipales.

Al revisarse el presupuesto de gastos municipales fijado para el Municipio de Cantagallo Bolívar se observa que, no se incluyó un rubro destinado para la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal, siendo procedente el cargo propuesto en el escrito de observación.

b) Bonificación de recreación.

Se sostiene en el escrito de observación que 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. Al respecto 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 1995⁵, no obstante, en el artículo 1 del Decreto 1919 de 2002 se estableció:

"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 orden 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 2005, 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

⁵Artículo 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."

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 015 de 2012 se debió incluir dentro del presupuesto de gastos, la bonificación especial de recreación.

c) Gastos electorales:

En el escrito de observaciones se afirma que, no se asignó recursos para cumplir con las obligaciones en materia electoral, tal y como lo dispone el Decreto 3254 de 1963, lo cual constituye una omisión de un mandato legal

que exige su cumplimiento. Igualmente se sostiene que, a pesar de que se abrió un rubro (2122212), se debe prever de manera efectiva el gasto asignándole los recursos pertinentes.

Respecto a la observación de la Gobernación de Bolívar al Acuerdo No. 015 de 2012, 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. 015 de noviembre de 30 de 2012, se observa que le asiste razón a la Gobernación de Bolívar en la observación propuesta, toda vez que siendo obligación de los municipios 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. 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.

Por último debe señalarse que, en el texto del acuerdo no se encontró identificado el rubro 2122212 que haga referencia a la asignación de gastos electorales.

d) Apoyo al Consejo Territorial de Planeación:

Se sostiene que, no se incluyó una asignación para garantizar el apoyo al Consejo Territorial de Planeación, con el objeto de que pueda realizar seguimiento y evaluación a la ejecución del Plan de Desarrollo y presentar recomendaciones a la administración. Se afirma que la sentencia C-524 de 2003 establece la obligación de dar apoyo logístico y administrativo para el funcionamiento permanente de los Consejos Territoriales de Planeación.

Al respecto 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 Cantagallo Bolívar.

e) Recursos para la dotación y funcionamiento de bibliotecas:

En el escrito de observaciones se señaló que al omitirse la asignación de recursos para la dotación y funcionamiento de bibliotecas, se vulnera lo dispuesto en los artículos 4 y 15 de la Ley 1379 de 2010.

Las disposiciones normativas antes señaladas preceptúan:

ARTÍCULO 4o. INTEGRACIÓN A LOS PLANES DE DESARROLLO. La política cultural, y como parte de esta las políticas de lectura y de fomento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, deben integrarse a los planes de desarrollo económico y social del Estado en todos los niveles territoriales.

ARTÍCULO 15. CREACIÓN DE LAS BIBLIOTECAS. Las entidades territoriales crearán la Biblioteca Pública, bien sea como una dependencia de su organización, o asignándole las funciones relativas a la biblioteca, a una dependencia ya existente, mediante ordenanza de la asamblea departamental o acuerdo del concejo municipal, según corresponda.

Si bien de las normas anteriores se desprende una obligación de las entidades territoriales para crear la biblioteca pública como una dependencia de su organización, de las mismas no se desprende la obligación de incluir un rubro específico en el presupuesto de gastos del municipio dirigido a la dotación y funcionamiento de la misma. Por tal razón, la observación propuesta no está llamada a prosperar.

f) Partidas para la superación de la pobreza extrema y metas del milenio:

Se considera que en el acuerdo sometido a estudio, se omitió la asignación de partidas que garanticen la superación de la pobreza extrema y las metas u objetivos del milenio, tales como erradicación de la pobreza, el hambre, la mortalidad materna y asociaciones para el desarrollo, lo cual vulnera los artículos 6º y 9º de la Ley 1450 de 2011.

Los artículos mencionados disponen:

ARTÍCULO 6o. METAS DEL MILENIO. De acuerdo con la meta del PND de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación. El Conpes hará seguimiento al avance de las metas referidas en el presente artículo.

ARTÍCULO 9o. ESTRATEGIAS TERRITORIALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA. El Departamento Nacional de Planeación diseñará y orientará los lineamientos técnicos mínimos que los planes de desarrollo **y los presupuestos de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema deberían contener.**

El Gobierno Nacional coordinará a través de los mecanismos previstos en la presente ley, que las estrategias para la superación de la pobreza extrema que formulen los departamentos, distritos y municipios contengan metas, programas, **proyectos y recursos que estén incluidos en los planes de desarrollo y en sus presupuestos anuales.**

PARÁGRAFO. Con el fin de que exista una activa participación de la sociedad civil en la definición de los planes locales para superación de la pobreza extrema, estos serán socializados en el marco de los Consejos de Política Social departamentales y municipales. Así mismo, en estos Consejos se realizará el monitoreo y seguimiento a los compromisos consignados en dichos planes de superación de pobreza extrema territorial.

Al respecto se tiene que, si bien del artículo 6º citado, puede afirmarse que las entidades territoriales deben informar a los ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación, de dicha norma no se desprende la obligación de contener partidas presupuestales para dichos fines. De allí que no pueda afirmarse con base en tal disposición normativa, que el Concejo Municipal de Cantagallo omitió el deber de asignar dentro del presupuesto de gastos municipales una partida presupuestal destinada para las metas del milenio.

Ahora bien, respecto de la inclusión de las partidas presupuestales para la superación de la pobreza extrema se tiene que, en el artículo 9º de la Ley 1450 de 2011 se consagra como política nacional la erradicación de la pobreza extrema, correspondiéndole al Gobierno a través de las entidades creadas para dicho fin, vigilar y coordinar la inclusión y ejecución de los programas destinados al cumplimiento de dicho fin. Por su parte, a las entidades territoriales les corresponde adoptar planes para la superación de la pobreza extrema, estableciendo metas, proyectos y recursos que deben ser incluidos en los planes de desarrollo, así como en los presupuestos anuales municipales.

En esa medida al observarse que en el acuerdo objeto de estudio, no se incluyó dentro del presupuesto de gastos una partida presupuestal destinada para cumplir la meta de superación de la pobreza extrema, la

observación propuesta por la gobernación de Bolívar está llamada a prosperar.

g) Protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes:

La Ley 1450 de 2011 en su artículo 201 establece:

ARTÍCULO 201. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES, SRPA. En desarrollo del principio de corresponsabilidad y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Gobierno Nacional con el concurso de los gobiernos territoriales dará prioridad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, SRPA. Se iniciará la construcción de Centros de Atención Especializada, CAES, e internamiento preventivo, para el cumplimiento de las medidas privativas de la libertad de los adolescentes en conflicto con la ley en función de la demanda de SRPA, de criterios de cobertura regional y cofinanciación de las entidades territoriales. El diseño, la construcción y dotación de estos Centros responderán a estándares en la materia, asegurando tanto el carácter pedagógico y finalidad restaurativa del Sistema, como las medidas de seguridad requeridas para hacer efectiva la privación de la libertad. Asimismo, se promoverá dotar de contenidos las diferentes medidas contempladas en SRPA, monitoreando la calidad y pertinencia de las intervenciones en el horizonte de una efectiva resocialización del adolescente que incurre en una conducta punible. Adicionalmente, se avanzará en el diseño y desarrollo de un esquema de monitoreo y seguimiento post-institucional de los adolescentes que han cumplido con su sanción.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, tanto de las diferentes ramas de poder público como niveles de gobierno, sumarán esfuerzos con el fin de contar con un sistema de información unificado e interinstitucional del SRPA en funcionamiento; que brinde información oportuna y pertinente sobre el adolescente vinculado a este, su proceso judicial y de restablecimiento de derechos. Dicho sistema deberá ser una fuente de información estratégica para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la atención del SRPA, de manera que permita la toma de decisiones adecuadas.

PARÁGRAFO 2o. Para el logro de los compromisos y apuestas establecidas en el presente artículo y las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Gobierno Nacional tendrá como uno de los ejes centrales en su agenda de cooperación los asuntos relativos al SRPA. En consecuencia, será una prioridad la gestión de cooperación internacional técnica y financiera en la materia. De otra parte, incentivará la participación activa de la sociedad civil organizada y el sector privado en los propósitos establecidos.

De la norma antes citada se desprende que es obligación del Gobierno Nacional con el concurso de los gobiernos territoriales dar prioridad al

Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, SRPA, con el fin de garantizar y brindar protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo de dichas normas no se establece una imposición de incluir en los presupuestos municipales una partida para atender dicho fin, siendo improcedente la observación propuesta por el gobernador, con fundamento en la norma invocada.

2.5 Lo que se decidirá:

Consecuente con lo antes expuesto, se declarará la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo 015 de 2012 del Municipio de Cantagallo Bolívar, en el ítem correspondiente a la "Estampilla pro-electrificación rural" por no ser procedente su cobro y en consecuencia no debe ser incluida en el presupuesto de ingresos.

Así mismo, se declarará la invalidez de los ítems correspondientes a "Deporte 4%" y "Cultura 3%", por haberse establecido un porcentaje menor al fijado en la ley.

Se declarará la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo 015 de 2012 del Municipio de Cantagallo Bolívar, en el ítem correspondiente a gastos de funcionamiento, al no haberse detallado y en consecuencia incluido dentro del mismo, los rubros destinados a Salarios, Prestaciones, Bonificación Especial de Recreación, Capacitación de los Empleados que Prestan sus Servicios en la Administración Municipal, Gastos Electorales y Gastos para el Funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación.

Se declarará la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo 015 de 2012 del Municipio de Cantagallo Bolívar, en el ítem correspondiente a Gastos de Inversión, por no haberse destinado una partida para la superación de la pobreza extrema.

Se declarará la validez de las demás disposiciones del Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2012 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 PRIMERO, del Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de Cantagallo- Bolívar en el siguiente aparte:

- "Estampilla pro-electrificación rural"
- "Deporte 4%"
- "Cultura 3%"

SEGUNDO: Declarar la invalidez parcial del ARTÍCULO SEGUNDO del Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2012, a través del cual se destinan los gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Cantagallo en la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2013, en cuanto se refiere a los ítems: a) GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, al no haberse detallado y en consecuencia incluido dentro del mismo, los rubros destinados a Salarios, Prestaciones, Bonificación Especial de Recreación, Capacitación de los Empleados que Prestan sus Servicios en la Administración Municipal, Gastos Electorales y Gastos para el Funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación, que de acuerdo a la ley debía contenerse en el presupuesto y, b) GASTOS DE INVERSIÓN, al no haberse incluido una partida para la superación de la pobreza extrema.

TERCERO: Declarar la validez de las demás disposiciones del Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2012 que fueron objeto de observaciones por el Gobernador de Bolívar, por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico, conforme a los cargos de violación invocados.

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

QUINTO: 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



CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ



JOSE FERNANDEZ OSORIO