



Cartagena de Indias D. T y C., veintiocho (28) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Acción	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2017-00017-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO No. 13 DEL 6 DE DICIEMBRE DE 2016
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Invalidez de las facultades del Alcalde para hacer apropiaciones y ejecutar gastos adicionales al presupuesto anual, otorgadas por el Concejo, ya que estas son competencia exclusiva de la esta corporación territorial por mandato de los artículos 345 y 346 de la Constitución y 79 a 82 del decreto 111 de 1996 o estatuto organico del presupuesto.</i>

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda¹.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra los artículos 20, 40 y 58² del Acuerdo N° 013 del 6 de diciembre de 2016 del Concejo Municipal de Arjona - Bolívar, "Por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Arjona – Bolívar, correspondiente a la vigencia fiscal comprendida del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017." por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez".

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario a lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

¹ Folios 190-219 del C. Ppal No. 1

² Se deja constancia, de que en el escrito de observaciones se demandó la invalidez de los artículos 20, **48 y 50** del Acuerdo 013 de Acuerdo N° 013 de 6 de diciembre de 2016, del Concejo Municipal de Arjona – Bolívar, sin embargo, se observa que los dos últimos artículos no tienen nada que ver con el tema en discusión, y que por el contrario, los artículos demandados son el 20, el **40 y el 58**.



El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, sostiene que, una vez estudiado el acuerdo de la referencia, se observa que se autoriza al Alcalde Municipal para incorporar recursos al presupuesto de ingresos de la vigencia 2017, durante su ejecución; lo cual, viola ostensiblemente lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Nacional que establece que no se podrá efectuarse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Agrega, que el artículo 346 ibídem establece que en la ley de Apropiedades no podrán incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gastos decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda o destinado al cumplimiento al plan nacional de Desarrollo; lo cual se traduce en que la Carta Política exige que sea el Concejo, quien decreta y autorice cómo se deben invertir los dineros del erario público y/o del Municipio, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, aspectos sobre el cual se ha pronunciado en varias ocasiones el Concejo Municipal a través del Acuerdo del presupuesto, son autorizaciones que limitan la posibilidad de gastos gubernamental ya que en éste no puede modificar el presupuesto, pues tal atribución se repite, corresponde por mandato constitucional al Concejo y en consecuencia no puede el Concejo atribuirse tal función."

Expone que, el fundamento de la observación se encuentra lo considerado por el Consejo de Estado, en el Concepto 1889 de 2008, sobre las modificaciones al presupuesto anual.

1.3. Actuación procesal

Una vez recibido el expediente de la referencia, este Tribunal procedió a realizar el estudio de admisión correspondiente, encontrándose que la misma no cumplía con los requisitos establecidos en el art. 162 del CPACA, por lo cual, mediante auto del 8 de febrero de 2017³, se decidió inadmitir la misma, para que fuera corregida.

³ Folio 58-59



Con oficio del 17 de febrero de 2017⁴ la Gobernación de Bolívar presentó la corrección de la observación⁵, por lo cual la misma fue admitida con auto del 15 de marzo de 2017⁶.

La anterior actuación, fue notificada al Agente del Ministerio Público y al Presidente del Concejo de Arjona, surtiéndose la fijación en lista de la demanda entre los días 31 de marzo y 20 de abril de 2017⁷.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Control de legalidad

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas.

2.2. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

2.3. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae en establecer si a la luz de los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional, ¿debe declararse la invalidez de los artículos 20, 40 y 58 del Acuerdo N° 013 de 6 de diciembre de 2016, del Concejo Municipal de Arjona - Bolívar, por cuanto faculta al Alcalde para modificar el presupuesto de dicho municipio, vigencia 2017, en cualquier tiempo?

⁴ Folio 61-65

⁵ El escrito de corrección fue presentado dentro de la oportunidad correspondiente, toda vez que, el auto fue notificado a la Gobernación el 10 de febrero de 2017 y el plazo se vencía hasta el 24 de febrero de 2017.

⁶ Folio 66-67

⁷ Folio 69-70



2.4. Tesis

La Sala declarará la invalidez de los arts. 20, 40 y 58 del Acuerdo N° 013 de 6 de diciembre de 2016 del Concejo Municipal de Arjona - Bolívar, por considerar que en virtud de la Constitución Política de Colombia, las modificaciones a los presupuestos municipales sólo pueden ser decididas por los concejos, sin que les sea permitido a estos autorizar a los alcaldes para que ejerzan dicha competencia.

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que a continuación se exponen:

2.5. Marco normativo

Los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional Disponen:

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

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

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

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

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

Por su parte, la Ley 1551 de 2012 artículo 18, expone:

“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.

El Decreto 111 de 1996 dispone en sus artículos 79 a 82 lo siguiente:

“ARTÍCULO 79. Cuando durante la ejecución del presupuesto general de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes.

ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.

ARTÍCULO 81. Ni el Congreso ni el gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones.

ARTÍCULO 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

De conformidad con lo señalado en los artículos precedentes, y lo señalado por el Honorable Consejo de Estado en Concepto de 05 de junio de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, encuentra esta Corporación que en materia de modificaciones al presupuesto (i) es competencia del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional realizar 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, competencia que es asumida por el Gobierno Nacional cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción; y (ii) es competencia del jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la



Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión, realizar los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal.

De acuerdo con las disposiciones antes transcritas, se entiende que por mandato constitucional, le corresponde a los concejos municipales aprobar el presupuesto del ente territorial; así como también la facultad de decretar gastos públicos está reservada solo a las mencionadas corporaciones en virtud del principio de legalidad; en la misma medida lo manifiesta la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C -1072 de 2002 al señalar que *en la medida en que el principio de legalidad es inherente al proceso presupuestal en las etapas de elaboración y ejecución (CP. artículo 345), cualquier gasto público deberá haber sido decretado por la respectiva corporación (Congreso, asamblea, concejo), según la existencia de fondos, sean éstos ingresos corrientes o recursos de capital.*

2.6. Caso concreto

El Concejo Municipal de Arjona – Bolívar profirió, expidió el Acuerdo N° 013 del 6 de diciembre 2016, *“Por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Arjona – Bolívar, correspondiente a la vigencia fiscal comprendida del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017”*⁸.

De acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, se advierte que, el trámite impartido a la aprobación del acuerdo en mención, fue el siguiente:

- Informe de la Alcaldesa del Municipio de Arjona, en el cual hace constar la sanción y promulgación del Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2016 por medio del cual *Por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Arjona – Bolívar, correspondiente a la vigencia fiscal comprendida del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017*⁹.
- Exposición de motivos, sobre la justificación, viabilidad y necesidad de expedir el presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Arjona para la vigencia fiscal de 2017¹⁰.

⁸ Folio 20-30

⁹ Folio 5

¹⁰ Folio 6-9



- Proyecto de Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2016 “Por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Arjona – Bolívar, correspondiente a la vigencia fiscal comprendida del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017”¹¹.
- Primer debate de comisión el día 25 de noviembre de 2016, por parte de la Comisión Permanente de Presupuesto encargada del estudio del proyecto de acuerdo en mención¹².
- Segundo debate en sesión plenaria el día 06 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Arjona, Bolívar.¹³

Ahora bien, el Gobernador de Bolívar, por manifiesta que, el Acuerdo No. 13 del 6 de Diciembre de 2016, vulnera lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional, toda vez que le otorga facultades al Alcalde para modificar el presupuesto del Municipio de Arjona, cuando estas competencias solo pueden ser ejercidas por el Concejo Municipal por mandato legal y constitucional.

La norma en cita, por medio de los artículos 20, 40 y 58 estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 20º: Cuando durante la ejecución del presupuesto general del Municipio seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para completar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley, se puede abrir créditos adicionales autorizados por el Concejo Municipal **o por el Alcalde Municipal.**

(...)

ARTICULO 40º: Los recursos correspondientes a las apropiaciones de gastos de inversión financieros con ingresos corrientes de la nación (sic) y los correspondientes a las rentas de distinción específicas no ejecutados durante la vigencia fiscal de 2016, **se incorporaran por decreto expedido por el Alcalde al Presupuesto de la vigencia fiscal 2017,** destinándolos a los mismos sectores que estaban presupuestados en la vigencia anterior.

(...)

ARTICULO 58º: **Autorícese al señor Alcalde Municipal, hasta el 31 de diciembre de 2017, para realizar las modificaciones necesarias que requiera este acuerdo,** para dar cumplimiento a la ejecución de los programas y proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo de 2016 – 2019 “ARJONA INCLUYENTE Y SOLIDARIA”¹⁴

¹¹ Fol. 32-34

¹² Fol. 35-38

¹³ Fols. 42-46

¹⁴ Se deja constancia, de que en el escrito de observaciones se demandó la invalidez de los artículos 20, **48 y 50** del Acuerdo 013 de Acuerdo N° 013 de 6 de diciembre de 2016, del



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002
SENTENCIA No. 22/2015

SIGCMA

De conformidad con lo señalado en el marco normativo de esta providencia, y lo conceptuado por el Honorable Consejo de Estado en Concepto de 05 de junio de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, encuentra esta Corporación, que para comprender mejor lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, además de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en la Ley 1551 de 2012, es necesario que su contenido se analice en concordancia con las otras normas de rango superior, que regulan aspectos presupuestales.

En tal sentido, se tiene que con fundamento en dichas disposiciones y en lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 313 de la Carta, corresponde a los concejos, como órganos de representación popular, las facultades 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, como se señaló en el párrafo anterior, el Constituyente radicó en los concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales. No obstante a ello, dado que el presupuesto no es un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el mismo 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, los artículos arriba reproducidos del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto, facultad que al ser interpretada para el nivel municipal, se predica exclusivamente del órgano de representación popular, 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 Nacional, puesto que la declaratoria de tales estados es del resorte exclusivo del Presidente de la República y sus Ministros.

Todo lo anterior lleva a ésta Magistratura a concluir que las facultades otorgadas al Alcalde del Municipio de Arjona - Bolívar en los artículos 20 y 40 del acuerdo acusado, violan las disposiciones constitucionales citados por el Gobernador de Bolívar. De igual manera, deberá declararse la invalidez del artículo 59 del citado acuerdo, a pesar de que el mismo no fue objetado, toda

Concejo Municipal de Arjona – Bolívar, sin embargo, se observa que los dos últimos artículos no tienen nada que ver con el tema en discusión, y que por el contrario, los artículos demandados son el 20, el **40 y el 58**.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002
SENTENCIA No. 22/2015

SIGCMA

vez que tiene estrecha relación con la materia tratada en el articulado que se deja sin efectos, al disponer lo siguiente:

*“**ARTICULO 59º:** Autorícese el alcalde Municipal a partir del primero de enero del año 2017, para incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán controlados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal. ”*

En cuanto al artículo 58 demandado, se tiene que, si bien en el mismo le concede facultades al alcalde para “modificar” el Acuerdo No 013 de Arjona, *“Por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Arjona – Bolívar, correspondiente a la vigencia fiscal comprendida del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017.”*, lo cierto es que dicha disposición es válida en la medida en la que las modificaciones que se realicen no versen sobre las apropiaciones y gastos previamente aprobados en el presupuesto del municipio, pues las reformas en dicha materia solo son facultad del Concejo de Arjona y solo pueden ser ejercidas por ellos.

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

III.- FALLA

PRIMERO: DECLARAR la invalidez de los artículos 20, 40 y 59 del Acuerdo N° 013 de 6 de diciembre de 2016, del Concejo Municipal de Arjona – Bolívar *“Por medio del cual se expide el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Arjona – Bolívar, correspondiente a la vigencia fiscal comprendida del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017.”*

SEGUNDO: DECLARAR la validez del artículo 58 del Acuerdo N° 013 de 6 de diciembre de 2016, del Concejo Municipal de Arjona – Bolívar en la medida en que las modificaciones que se realicen no versen sobre las apropiaciones y gastos previamente aprobados en el presupuesto del municipio, pues las reformas en dicha materia solo son facultad del Concejo de Arjona y solo pueden ser ejercidas por ellos.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002
SENTENCIA No. 22/2015

SIGCMA

TERCERO: COMUNICAR esta determinación al señor Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de dicho municipio y al Gobernador de Bolívar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión, según acta 26 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

En uso de permiso