



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

Medio de control	Observación
Radicado	13001-23-33-000-2017-00034-00
Demandante	Gobernador de Bolívar
Demandado	Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016– Concejo Municipal de Córdoba.
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	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 orgánico del presupuesto. - No existe ilegalidad en la otorgación de facultades al Alcalde para contratar, si el Concejo las limita a la vigencia fiscal aprobada presupuestalmente. - Existe ilegalidad parcial del acuerdo que ordena una restructuración administrativa del municipio en un acuerdo que otorga facultades para contratar, por romper el principio de unidad de materia.

I. ASUNTO A DECIDIR

Incumbe a la Sala, dictar sentencia de única instancia dentro de la observación promovida por el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, por intermedio del Secretario del Interior, al Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016, *"POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CORDOBA – BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

II. ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente observación fue instaurada por la GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR, por intermedio del Secretario del Interior, plenamente facultado para ello.

2.2. Demandado

La acción está dirigida contra el Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016, *"POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES*



PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CORDOBA – BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

2.3. La demanda¹.

La presente observación promovida por el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, por intermedio del Secretario del Interior, al Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016, “POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CORDOBA – BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

2.4. Pretensiones

Solicita se declare la invalidez del Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016.

2.5. Hechos

Como soporte fáctico señala que en el Acuerdo, se establece que cuando se ha iniciado un proceso contractual en 2016 y el perfeccionamiento se realice en 2017, se atenderá con recursos del 2017, cuando lo ajustado a la Ley es que se debe autorizar previamente la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras.

2.6 Normas Violadas y Concepto De Violación

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, que modificó el artículo 1º del Decreto 1957 de 2007; 12 y 14 de la Ley 819 de 2003.

Como concepto de la violación, manifiesta que con el acuerdo objeto de observaciones, se violan las normas referidas, por las siguientes razones:

“Estudiado el acuerdo de la referencia, se observa que en el concejo municipal autoriza al alcalde municipal para celebrar contratos y en virtud de ello pueda hacer empréstitos e inclusive comprometer vigencias futuras, lo cual es abiertamente ilegal, porque estas contrataciones y operaciones se rigen por normas especiales, es decir la Ley 358 de 1997 con el fin de garantizar conforme al momento de crédito la capacidad de

¹ Folios 1-39 del C.Ppal

endeudamiento del municipio y la Ley 819 de 2003 en lo relacionado con el artículo 12 que trata de vigencias futuras.

De otra parte se faculta al alcalde para incorporar los recursos del crédito (Artículo cuarto) lo cual es ilegal por violar lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política."

(...)

"Estudiado el acuerdo de la referencia, se observa que el concejo municipal al aprobar el presupuesto general de rentas, recurso de capital y gastos del municipio, incurre en una ilegalidad al consagrar disposiciones que violan lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011, toda vez que establece en el artículo VIGÉSIMO PRIMERO (sic) que cuando se ha iniciado un proceso contractual en 2016 y el perfeccionamiento se realice en 2017, se atenderá con recursos del 2017, cuando lo ajustado a la Ley es que se debe autorizar previamente la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras, en atención a que la norma transgredida establece que los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenidos, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago y que para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con un autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contar con dicha autorización.

Lo anterior implica que siempre que se van a pactar recepción de bienes y servicios en otra vigencia, debe contarse con autorización de vigencias futuras y no tratar de evadir tal autorización, cambiando simplemente una disponibilidad presupuestal, lo cual es una consecuencia de aquella.

El caso planteado en el acuerdo no se resuelve con una simple operación presupuestal para pago, es decir si el proceso contractual se inicia en 2016, y su perfeccionamiento se da en el 2017, se paga en el 2017, porque ello implica que la recepción de bienes y servicios se va a dar en el año 2017, necesitándose en consecuencia la autorización de comprometimiento de vigencias futuras, tal como lo dispone la norma transcrita."



III. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó el día 23 de enero de 2017²; posteriormente, mediante auto de fecha 8 de febrero de 2017³ se inadmite la observación y subsanada en tiempo, se profiere auto admisorio el 15 de marzo de 2017 ordenándose la notificación⁴ al Agente del Ministerio Público, al Alcalde de Córdoba y al Presidente del Concejo del mencionado municipio y la fijación en lista por el término de diez (10) días⁵.

IV.- CONSIDERACIONES

4.1. 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 mismas⁶

4.2 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 legalidad de un Acuerdo Municipal.

² Ver acta individual de reparto a folio 40

³Folios 43-44

⁴ Folio 64

⁵Folios 65-66

⁶ 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.

4.3. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes la Sala identifica los siguientes problemas jurídicos a resolver:

1. ¿Es inválido parcialmente un acuerdo que faculta al Alcalde para hacer apropiaciones y ejecutar gastos adicionales al presupuesto anual, otorgadas por el Concejo?
- 2.- ¿Es ilegal la limitación temporal de las facultades otorgadas al Alcalde para contratar en aquellos asuntos que lo requieran?
- 3.- ¿Se rompe el principio de unidad de materia en un acuerdo que otorga facultades para contratar y tiene como finalidad la incorporación de sumas adicionales al presupuesto, si en uno de sus articulados se ordena la reestructuración administrativa del municipio?

4.4. Tesis

La Sala con relación al primer problema jurídico ordenará declarar la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016 de 2015, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba- Bolívar en cuanto a las facultades otorgadas al Alcalde de manera general para la [...] **asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras...** porque estas son competencia exclusiva de los concejos municipales por mandato de los artículos 345 y 346 de la Constitución y los artículos 79 a 82 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto orgánico del presupuesto.

Con relación al segundo problema jurídico, no existe ilegalidad en la otorgación de facultades al Alcalde para contratar, si el Concejo las limita a la vigencia fiscal aprobada presupuestalmente.

Por último, el tercer problema jurídico, se declarará la invalidez del artículo quinto del citado acuerdo por cuanto viola el principio de unidad de materia que consagra el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, porque el acuerdo en el citado artículo, ordena una reestructuración administrativa del municipio y el objeto del acuerdo demandado es otorgar facultades al Alcalde para contratar, por lo que rompe el principio de unidad de materia.

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

4.5 Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 establece:

“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.

(...)

Parágrafo 4º. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley.”

El artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 que modificó el artículo 1 del Decreto 1957 de 2007 establece:

“Artículo 3º. Modificase el artículo 1º del **Decreto 1957 de 2007**, el cual quedará así:

“Artículo 1º. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.”

Por su parte, los artículos 12 y 14 de la ley 819 de 2003, a su tenor literal rezan lo siguiente:

“Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Parágrafo transitorio. La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 14. Capacidad de pago de las entidades territoriales. La capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo 6° de la Ley 358 de 1997 se ubica por encima de los límites allí previstos, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la citada ley.

Parágrafo. Para estos efectos, la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos trimestralmente por la Superintendencia Bancaria."

Finalmente, los artículos 345 y 346 de la Constitución Política 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."

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.”

4.6. Caso concreto

4.6.1. Hechos probados

En autos, figura copia del Acuerdo⁷ N° No. 026 de 21 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Córdoba– Bolívar, “POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CORDOBA – BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

4.6.2. Análisis de las observaciones propuestas por el Gobernador de Bolívar frente al marco normativo expuesto

El texto del Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016, es el siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: Facultar y autorizar al Alcalde Municipal de Córdoba Bolívar , durante la vigencia fiscal 2016, como representante legal del Municipio, para que en el ejercicio de la ejecución del presupuesto Municipal 2016, celebre convenios y/o contratos con entidades gubernamentales y/o no gubernamentales, para el desarrollo y ejecución de proyectos cofinanciados por el Departamento, la nación y/o Organismos Internacionales y que posibiliten el cumplimiento y ejecución del programa de Gobierno del Municipio, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2020, el Plan de Ordenamiento Territorial y el desempeño de las actividades propias de la administración, firmar todos aquellos empréstitos con entidades financieras y bancarias, para lograr la buena marcha de la Administración, debiéndose ceñirse en todo caso a la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, Ley 1551 de 2012 y demás normas complementarias, al presupuesto, Estatuto Orgánico de Presupuesto y a la Constitución Nacional.

ARTICULO SEGUNDO: Así mismo se faculta y autoriza al señor Alcalde Municipal de Córdoba- Bolívar, para celebrar los contratos que se desprendan del Presupuesto General Municipal de Córdoba para (sic) la vigencia 2016, Plan Operativo Anual de Inversiones- POAI-, Plan de Desarrollo 2016-2020, de fiducia y/o Contratos o Convenios Interadministrativos y la asunción de obligaciones que afecten

⁷Folios 5-6

Presupuestos de vigencias futuras, siempre y cuando corresponda a proyectos estratégicos y de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones, que se encuentren dentro del programa de Gobierno, Plan Nacional y Municipal de Desarrollo, de conformidad con las normas legales vigentes, especialmente con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, y Ley 1551 de 2012 y demás que la complementen modifiquen y adicionen.

ARTÍCULO TERCERO: La Administración Municipal dentro de las normas fiscales y la disponibilidad presupuestal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades y actividades de interés público acordes con el programa de Gobierno del Municipio, Plan Nacional y Municipal de Desarrollo y el Esquema de Ordenamiento Territorial. En todo caso deberán darse cumplimiento a todo lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto 777 de 1992 y demás normas complementarias expedidas en el Desarrollo de las Normas Constitucionales (sic).

ARTÍCULO CUARTO: Facultar y autorizar al señor Alcalde del Municipio de Córdoba- Bolívar para que en cualquier tiempo, incorpore los recursos del crédito aprobados en el Plan de Inversión, así como los aportes de regalías, convenios y donaciones etc. La creación de rubros Presupuestales, créditos y contra créditos dentro de la vigencia fiscal.

ARTÍCULO QUINTO: Facultar y autorizar al señor Alcalde del Municipio de Córdoba – Bolívar para que en cualquier tiempo, incorpore los recursos del crédito aprobados en el Plan de Inversión, así como los aportes de regalías, convenios y donaciones etc. La creación de rubros Presupuestales, créditos y contra créditos dentro de la vigencia fiscal.

ARTÍCULO SEXTO: En cumplimiento a los anteriores articulo (sic) autorícese al señor Alcalde Municipal de Córdoba, con facultades pro tempore, por la vigencia fiscal 2016, para realizar créditos y contra créditos, incorporaciones, reducciones y en general todos los movimientos presupuestales y contables, que se requieran para el desarrollo de las facultades que trata el presente acuerdo, y para dar cumplimiento a los compromisos financieros y presupuestales que se adquieran.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Los convenios y/o contratos que celebre el Alcalde Municipal, los hará llagar (sic) al Consejo Municipal cuando este así lo requiera.

ARTÍCULO OCTAVO: De las facultades y autorizaciones que se conceden hará uso el alcalde de un (1) Año, a partir de la fecha de expedición del presente acuerdo.

ARTÍCULO NOVENO: VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acuerdo, rige a partir de la fecha de su sanción y publicación."

Considera el Gobernador de Bolívar que, debe declararse la invalidez del acuerdo sometido a estudio, toda vez que (i) el mismo contraría el ordenamiento legal vigente, pues en su artículo segundo se autoriza al Alcalde a comprometer vigencias futuras sin el lleno de los requisitos de Ley; (ii) concede facultades al alcalde para contratar en términos generales y en los eventos en que de acuerdo a la Ley y a la Constitución debe pedir autorización al Concejo Municipal, siendo que por regla general esta es una función propia del alcalde excepto en algunos casos; (iii) concede facultades Alcalde para incorporar recurso de crédito obtenido en virtud de las autorizaciones anteriores al presupuesto de gastos, vulnerando lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional y (iv) violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994.

Respecto de los planteamientos del Gobernador ésta Corporación considera lo siguiente:

i) De la observación formulada con ocasión a la autorización para comprometer vigencias futuras.

Según la doctrina nacional, las vigencias futuras son autorizaciones que se otorgan al ejecutor del presupuesto, para llevar a cabo compromisos que requieran ejecutarse en varias vigencias fiscales, las cuales deben ser expedidas previamente al compromiso, y en cada año fiscal deben incluirse en el presupuesto tales partidas destinadas a ese efecto, para dar certeza de que la entidad efectivamente contará con recursos en las anualidades que se ejecute el compromiso.

La Ley 819 del 9 de julio de 2003, distingue entre vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras extraordinarias; las primeras se refieren a cuando el ente territorial asume obligaciones que comprenden recursos de la vigencia fiscal en curso y las regula especialmente el artículo 12; las segundas, esto es, las extraordinarias se refieren a cuando el ente territorial asume obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siendo, ellas exclusivamente para casos excepcionales y las regula el artículo 11.

El artículo 12 de la ley 819 del 9 de julio de 2003, traza lineamientos en ésta materia, advirtiendo que para la procedencia de compromisos en



materia de vigencias futuras ordinarias, debe existir previamente una autorización del Consejo Superior de Política Fiscal-Confis, o el órgano que haga sus veces, que la iniciativa pende del ejecutor del presupuesto, proviniendo la autorización de la asamblea o concejo, según el caso, es decir, que en esta materia todo debe cumplirse conforme a la ley, caso contrario, resultará arbitrario e ilegal.

De otra parte, ese mismo artículo, consagra la permisión de afectación de vigencias futuras pero sujetas a que la ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre que se cumplan una serie de condiciones, como son:

- a) El monto máximo de vigencias futuras y la observancia de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo;
- b) La fijación de un porcentaje mínimo del 15 % de apropiación presupuestal de la vigencia en que sea autorizada y
- c) La exigencia de concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo, cuando se trate de proyectos de inversión.

Por su parte, el artículo 14 de la pluricitada ley 819 de 2003 que habla sobre la capacidad de pago de las entidades territoriales, exige que la misma (la capacidad de pago), debe analizarse para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y, si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo 6° de la Ley 358 de 1997 (que la relación intereses/ahorro operacional no supere el 60% o que la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no superen el 80%), se ubica por encima de los límites allí previstos, la entidad territorial debe seguir los procedimientos establecidos en la citada ley.

En el presente caso, se hace la observación por la omisión del Acuerdo Acusado del cumplimiento de las condiciones citadas previstas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, es decir, que no se especificó el monto de vigencias futuras, cuales vigencias se comprometían ni la apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que éstas sean autorizadas; así mismo se indica que el acuerdo carece de los datos necesarios para verificar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de la citada ley.

Teniendo en cuenta lo señalado en la observación y una vez verificado que en el artículo segundo del acuerdo acusado (no en el artículo

vigésimo primero como erróneamente lo señala el Gobernador de Bolívar), entre otras, se faculta al Alcalde de manera general para la [...] **asunción de obligaciones que afecten Presupuestos de vigencias futuras...** y vistas las constancias de los debates en los que se discutió el proyecto de Acuerdo aludido y la exposición de motivos⁸ y el Acuerdo en sí mismo, la Sala observa que la autorización dada para comprometer vigencias futuras no comprende asuntos de naturaleza excepcional, por lo que entiende que está en presencia de vigencias futuras ordinarias, debiendo el Concejo Municipal de Córdoba Bolívar, para autorizar comprometer las vigencias futuras ordinarias, tener en cuenta los requerimientos de los artículos 12 y 14 de la Ley 819 de 2003, que autoriza esa figura, los cuales están totalmente ausentes en el caso del Acuerdo No. 026 del 21 de noviembre de 2016.

Dentro del plenario no se demostró que existiese la autorización del Confis o del órgano que haga sus veces, no se indicó que se contaba con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que se autorizaba comprometer la vigencia futura del municipio, es decir, del año 2017, ni tampoco se demostró que los proyectos objeto de la vigencia futura estuviesen consignados en el Plan de Desarrollo respectivo, y si sumados todos los compromisos que se pretenden adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento del municipio, por tal razón, la Sala declarará inválido parcialmente el artículo segundo del Acuerdo acusado en cuanto a las facultades otorgadas al Alcalde de manera general para la [...] **asunción de obligaciones que afecten Presupuestos de vigencias futuras...**

ii) De la observación formulada con ocasión a la capacidad para contratar.

Del artículo 209 de la Constitución y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 se desprende que compete al Alcalde como administrador de los recursos e intereses municipales, celebrar contratos y convenios, ajustándose dicha actuación a los planes de desarrollo económico, social y al presupuesto municipal.

No obstante, tal facultad de contratación se encuentra limitada en algunos eventos determinados por el legislador, siendo una excepción requerir previamente a la celebración de contratos o convenios, autorización del Concejo Municipal. Lo anterior, se encuentra previsto en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

⁸Folios 31-32

En ese sentido, se tiene que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012⁹ señala como función de los concejos municipales, decidir sobre la autorización al Alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. *Contratación de empréstitos.*
2. *Contratos que comprometan vigencias futuras.*
3. *Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
4. *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
5. *Concesiones.*
6. *Las demás que determine la ley.*

En el presente caso, en los artículos primero, segundo y tercero del Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016 se autoriza al Alcalde Municipal de Córdoba de manera general, para celebrar convenios y/o contratos interadministrativos que se desprendan del Presupuesto General del Municipio para la vigencia de 2016, Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, Plan de Desarrollo, etc; y en el artículo octavo se establece una limitación temporal a dicha autorización, por un (1) año contado a partir de la expedición del acuerdo.

Visto lo anterior, encuentra la Sala que, en los artículos primero, segundo y tercero del acuerdo objeto de observaciones, el Concejo Municipal lo que está haciendo es una regulación de las normas de carácter constitucional y legal que determinan la facultad con la que cuentan los Alcaldes Municipales para celebrar contratos.

En ese sentido, para la Sala el Concejo Municipal de Córdoba en un primer momento, no está desconociendo los principios que regulan la contratación por parte de los Alcaldes Municipales, ya que no está imponiendo limitaciones adicionales a las facultades para contratar propias del alcalde que establece la Constitución y la Ley.

El artículo octavo del acuerdo que contiene la expresión “*De las facultades y autorizaciones que se conceden hará uso el alcalde de un (1) año, a partir de la fecha de expedición del presente acuerdo*”, dicha limitante no menoscaba las facultades que la misma ley le concede al alcalde municipal, debe entenderse que las autorizaciones concedidas son para ejercerlas dentro del período que se va a ejecutar el presupuesto del año 2016, teniendo en cuenta lo expuesto en la exposición de motivos, que es para la vigencia fiscal del 2016; luego debe entenderse que las autorizaciones para celebrar son para los contratos que lo requiera para ejecutar el presupuesto del 2016, dentro del plan de desarrollo municipal

⁹ Que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

de 2016-2020. Otra interpretación distinta implicaría que el Concejo pudiese otorgar autorización para vigencias futuras, lo cual no está permitido, sino se cumple con los requisitos establecidos en la ley como se dijo en párrafos anteriores.

En otras palabras, si no se le pusiera limitante al ejercicio de la facultad de contratar que requieren autorización, se le estaría otorgando al burgomaestre municipal facultades sobre unos presupuestos inexistentes, que serían los del año 2017 y siguientes hasta el 2020, lo cual no es permitido por la ley.

iii) De la observación formulada con ocasión a las facultades otorgadas para incorporar nuevos recursos al presupuesto de gastos.

Para desatar la presente observación, encuentra la Sala que los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional hay que interpretarlos de acuerdo con lo señalado en 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 seriere 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.

Ahora bien, 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, 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 la autorización otorgada al Alcalde del Municipio de Córdoba Bolívar en el artículo cuarto del acuerdo acusado de modificar el presupuesto de gastos de dicho municipio, incorporando los recursos de créditos aprobados en virtud de las demás facultades otorgadas en el acuerdo, así como los recursos obtenidos por aportes de regalías, convenios y donaciones, viola los artículos constitucionales citados por el Gobernador de Bolívar, ya que, se reitera, es de exclusiva competencia de los Concejos expedir el presupuesto municipal y sus modificaciones y por ningún motivo puede trasladarse en el mandatario local tal facultad, pues decir lo contrario, sería desconocer el trámite previsto en las normas de carácter presupuestal. En consecuencia, se declarará la invalidez del artículo cuarto del acuerdo acusado.

(iv) De la observación formulada con relación a la violación del principio de unidad de materia que consagra el artículo 72 de la Ley 136 de 1994.

Ahora, con respecto a la vulneración del artículo 72 de la Ley 136 de 1994¹⁰, el cual establece que todo *proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia* y **serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella...**, el H Consejo de Estado ha precisado que¹¹:

"El principio de unidad de materia legislativa. En la Constitución Política de 1991 fue establecido el principio de unidad de materia legislativa en el artículo 158(...) busca fundamentalmente evitar que se introduzcan los llamados "micos" en los proyectos de ley. (...).La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha referido al principio de unidad de materia legislativa y establecido sus principales características, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera: a. Este principio significa que un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias porque justamente la norma

¹⁰Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P: Marco Antonio Velilla Moreno, Sentencia de 16 de marzo de 2012, Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00482-01, Actor: Carlos Orlando Ávila Granados, demandado: Distrito Capital de Bogotá, D.C.

*prohíbe tal eventualidad, al señalar que todo proyecto debe referirse a una misma materia, b. Los temas tratados en un proyecto de ley deben guardar estrecha relación con la materia objeto del proyecto, **de forma tal que si no tienen conexidad causal, teleológica o sistémica con la materia esencial del proyecto, deben ser retirados del mismo**, por razón de inconstitucionalidad al vulnerar el artículo 158 de la Carta, c. La circunstancia de que en un proyecto de ley existan normas que no tienen unidad conceptual con la materia del proyecto, significa que se presenta un vicio en el proyecto que no es subsanable por cuanto no se trata de un vicio formal sino que se refiere a un aspecto sustancial del proyecto" (Resaltado de la Sala).*

Conforme a lo anterior, el principio de unidad de materia legislativa, el cual es aplicable a los proyectos de acuerdos de los concejos municipales, consiste en que las normas en ellos incluidas, guarden una estrecha relación o conexidad en cuanto a su contenido; de tal manera que, cuando en el mismo proyecto de acuerdo figuran normas que regulan temas diferentes a aquellos que constituyen su objeto esencial, la decisión a tomar es la de excluirlo del ordenamiento jurídico.

Revisado el texto del acuerdo objeto de observaciones, se encuentra que, al finalizar el artículo quinto se incluye como facultad al alcalde la de **"restaurar y reorganizar la Estructura Administrativa del municipio"**.

De lo anterior, se concluye que el objeto esencial del Acuerdo No. 026 de fecha 21 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Córdoba, es facultar al alcalde para modificar el presupuesto -vigencia fiscal 2016, temática que no guarda relación con la facultad de modificar o reestructurar la estructura administrativa del municipio, violándose de esta manera el principio de unidad de materia que deben conservar los acuerdos municipales.

En ese sentido, considera la Sala que le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando manifiesta que el Acuerdo No. 026 de 21 de noviembre de 2016 también es violatorio de este principio.

V. DECISIÓN

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 segundo del Acuerdo No. 026 del 21 de noviembre de 2016, **"POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PRO TEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA BOLÍVAR PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, expedido por el Concejo Municipal de



Córdoba - Bolívar, en lo referente a las facultades otorgadas al Alcalde de manera general para la [...] **asunción de obligaciones que afecten Presupuestos de vigencias futuras...** de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la invalidez del artículo quinto del Acuerdo No. 026 del 21 de noviembre de 2016, que a la letra dice: **“Facultar y autorizar al señor Alcalde del Municipio de Córdoba – Bolívar para que en cualquier tiempo, incorpore los recursos del crédito aprobados en el Plan de Inversión, así como los aportes de regalías, convenios y donaciones etc. La creación de rubros Presupuestales, créditos y contra créditos dentro de la vigencia fiscal”**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR la validez de las demás apartes del Acuerdo No. 026 del 21 de noviembre de 2016, **“POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PRO TEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA BOLÍVAR PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba – Bolívar, frente a los cargos de ilegalidad propuestos en el escrito de observaciones.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Córdoba-Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de ese municipio y al Gobernador de Bolívar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, según consta en el Acta No. 26

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado Ponente

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Magistrado
(En uso de incapacidad)

LÚIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado