



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

EDICTO N° 018

LEY 1437 (ORALIDAD)

Medio de Control: OBSERVACIONES
Magistrado: DR. JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO
Radicado: 13001-23-33-000-2014-00032-00
Demandante: GOBERNACION DE BOLIVAR
Demandado: ACUERDO N° 10 DE 2013 DE SAN ESTANISLAO DE KOTSKA
FECHA DE PROVIDENCIA: 10/06/2014

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL, POR EL TERMINO DE TRES (3) DIAS. HOY, DIECIOCHO (18) DE JUNIO DE DOS MIL CATORCE (2014) OCHO DE LA MAÑANA (8:00AM)

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO. CARTAGENA, VEINTE (20) DE JUNIO DE DOS MIL CATORCE (2014) SIENDO LAS (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

**SALA DE DECISIÓN**

Cartagena de Indias D. T. y C., diez (10) de junio de dos mil catorce (2014)

Magistrado ponente: JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO

Referencia : Clase de proceso: Observaciones
Actor: Gobernador de Bolívar
Demandado: Acuerdo No. 10 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, Bolívar.
Radicado: 13-001-23-33-000-2014-00032-00

Procede la Sala a resolver las observaciones formuladas por la Gobernación del Departamento de Bolívar al Acuerdo No. 010 de 29 de Noviembre de 2013 del Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka – Bolívar, por medio del cual se expidió el presupuesto general de ingresos, rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos de funcionamiento e inversión del municipio de San Estanislao de Kostka, Bolívar, correspondiente a la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014.

ANTECEDENTES**El escrito de observaciones (fl. 3-12)**

La apoderada de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo No. 10 de 29 de Noviembre de 2012 del Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka– Bolívar, “*Por el cual se expide el presupuesto general de ingresos, rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos de funcionamiento e inversión del municipio de San Estanislao de Kostka, Bolívar*”, por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Considera que el Acuerdo objeto de observaciones, es contrario a los artículos 15 y 16 de la Ley 715 de 2001, al artículo 72 de la Ley 136 de 1994, a los artículos 109, 110 y 111 de la Ley 155 de 1994, al artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, y al artículo 76 de la Ley 715 de 2001.



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, al igual que los demás documentos allegados al expediente, se pudo observar que se violó la Ley al presupuestar lo correspondiente a la sobretasa para el deporte y la recreación (1.02.03.003) la cual es improcedente, ya el Consejo de Estado se pronunció al respecto al confirmar la decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda que suspendió provisionalmente el acuerdo 08 de 1999, proferido por el Concejo de Marsella, norma que creó la sobretasa deportiva. El Tribunal señaló que es al Congreso de la República a quien le compete la creación del tributo y al concejo municipal reglamentar el tributo creado por la ley, es decir, darle destino a la sobretasa o impuesto. La Sala consideró que el acto acusado no tiene fundamento en la Ley 181 de 1995 porque esta no crea una sobretasa deportiva, por cuanto no señala los sujetos activo y pasivo, la base gravable, ni la tarifa correspondiente, lo que señala la ley deportiva es el impuesto de espectáculos públicos correspondiente al 10% por ciento del valor de cada boleta de entrada a eventos.

Además de lo anterior, consideramos que debió sujetarse a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 12, 287, 313, numeral 4 y 338 de la Constitución Política, normas que establecen el principio de legalidad del tributo y de competencia a los que deben someterse los concejos municipales al momento de regular la materia impositiva, pues tal facultad no es originaria, sino derivada o residual y por tal razón no es posible establecer tributos sin la existencia de ley previa que los cree o autorice.

(...)

En el presupuesto de inversión en el sector Educación, MATENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD se apropiaron recursos para Capacitación (3.02.01.005), lo cual no es procedente, toda vez que los municipios no certificados, como el caso de Santa Rosa de Lima (sic) no puede apropiar recursos por ese concepto en atención a que de conformidad con los artículos 109 y siguientes de la Ley 115 de 1994 en concordancia con el Decreto 709 de 1996, en cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva secretaría de educación al cual se incorporarán los representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. Este comité tendrá a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993.

En este mismo sentido el artículo 9 del Decreto 709 de 1996 dispone que las Secretarías de Educación Departamentales y Distritales, con la asesoría de los respectivos comités de capacitación docente a que se refiere el capítulo V de ese Decreto en desarrollo de sus políticas de mejoramiento de la calidad educativa, organizarán programas dirigidos a fomentar estudios científicos de la educación, con el objeto de fortalecer la formación personal y profesional de los educadores que prestan el servicio en su territorio (Planes de Capacitación)



Con fundamento en las normas expuestas no es viable que el municipio apropie recursos para capacitar a los docentes, toda vez que ello corresponde al departamento, lo cual se efectuó a través de la Resolución 01-108 de 2012 por la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, la cual anexo a la presente.

Los recursos de calidad solo pueden usarse para asumir gastos de dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información. El concepto de viabilidad de gastos a asumirse por calidad educativa se encuentra claramente establecido en la Directiva Ministerial No. 12 de junio 20 de 2008 (se anexa a la presente) de la siguiente manera: dotación pedagógica de los establecimientos educativos como mobiliario, textos, bibliotecas, materiales didácticos y audiovisuales; acciones de mejoramiento de la gestión enmarcadas en los Planes de Mejoramiento Institucional; construcción, mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos, servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales, pago de servicio de transporte escolar cuando las condiciones geográficas los requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

Siguiendo el estudio del presupuesto de inversión es de anotar que el presupuesto de inversión se asignó el 4% para deporte y recreación (3.5), lo cual es violatorio del artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, que establece que 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 el ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.

De otra parte se observa que el presupuesto de inversión del sector agropecuario y piscícola (3.07.03.002) se contempló el pago de gastos personales, siendo ello contrario a lo establecido en el artículo 76.3 de la Ley 715 de 2001 que solo contempla que se puede prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria, promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores, aunado al hecho de que los gastos de personal son gastos de funcionamiento y por ende no pueden ser sufragados con recursos de inversión.

Igualmente en el sector de Inversión de VIAS Y TRANSPORTE (3.07.04), se contempló el pago de gastos de personal, violándose el artículo 76.4. que establece que por este concepto se puede invertir para construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente, planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables, y más en atención, no pudiendo en consecuencia apropiarse gastos de inversión de ese sector para gastos de personal.

Es notado también que en el presupuesto de inversión, en el sector de Fortalecimiento institucional (3.07.11) se apropiaron recursos por \$315.000.000 millones para el pago de servicios profesionales de apoyo a la gestión, lo cual constituye un gasto de funcionamiento que no puede ser considerado recursos de inversión, adicionado a que el artículo 76 de la ley 715 de 2001, establece que por fortalecimiento institucional puede invertirse para realizar procesos integrales de evaluación institucional puede invertirse para realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura



administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros; adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente en el pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y, el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito, cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces, de tal suerte que se incurrió en una ilegalidad al incluir los gastos de (sic) ocasionados por servicios profesionales de apoyo a la gestión.

Es igualmente ilegal haber incluido en el sector justicia (3.07.12) lo correspondiente al gasto de personal del sector Cultura y saneamiento básico y a prestaciones sociales y parafiscales de personal, en consideración a lo dispuesto en el artículo 76 de la ley 715 de 2001 que para este sector dispuso que los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía, en materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano, apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción, preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

Finalmente se advierte sobre la ilegalidad del artículo 31 del acuerdo de la referencia establece que cuando el alcalde se viere precisado para hacer adiciones para hacer modificaciones presupuestales consistentes en adiciones, créditos, contracréditos se requiere autorización del concejo, con una vigencia de noventa días (parágrafo segundo) lo cual viola ostensiblemente lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política, que establece que no se podrá efectuar "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.

Así mismo 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 gasto 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 a dar 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 (sic) se ha pronunciado en varias oportunidades la Corte Constitucional (...)

Nos apropiamos de lo expresado en el CONCEPTO 1889 DE 2008 DEL CONCEJO (SIC) DE ESTADO (...)

(...)

Para finalizar consideramos que ello es violatorio igualmente del literal g) del artículo 29 de la ley 1551 de 2012, que autoriza al alcalde a incorporar por decreto solamente los recursos provenientes de convenios con entidades del orden nacional, departamental o de la cooperación internacional.

Finalmente observamos que en el artículo 40 del acuerdo se autoriza al alcalde municipal para suscribir contratos a que haya lugar conforme a las normas contractuales para el cabal cumplimiento de los programas contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual de Inversiones, por el término de noventa días contados a partir



del primero de enero de 2014, lo cual viola la unidad de materia de que trata el artículo 72 de la Ley 136 de 1993, que 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, en consecuencia la presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación, en consecuencia en un acuerdo de presupuesto no pueden incluirse facultades para contratar.

(...)"

LA ACTUACIÓN SURTIDA

Mediante auto de 26 de febrero de 2014 (fl. 84), se admitieron las observaciones de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, notificando personalmente al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado en lista, entre el 21 de marzo y el 4 de abril de 2014 (fl. 86). Vencido el término anterior, el expediente entró al despacho para dictar sentencia, el 13 de mayo de 2014. (fl. 87)

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no conceptuó.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. 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 de un Acuerdo Municipal.

2. Temporalidad de las observaciones

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.

En el caso objeto de estudio, a folio 13 del expediente aparece constancia de recibido del Acuerdo objeto de observaciones en la Gobernación de Bolívar, el 18 de diciembre de 2013, siendo presentado el escrito, el 28 de enero de 2014 (fl. 1), es decir, dentro del término de veinte (20) días que consagra la norma antes citada.

3. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer si el Acuerdo No. 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka – Bolívar, debe ser declarado inválido, por violar los artículos 15 y 16 de la Ley 715 de 2001, el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, los artículos 109, 110 y 111 de la Ley 155 de 1994, el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, y el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

4. Lo probado en autos

En autos, figura copia del Acuerdo No. 010 del 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, Bolívar. (fls. 20-54).

Igualmente, aparece acreditado que el citado acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal de San Estanislao de Kostka, Bolívar. (fl. 15 reverso).

4. El Acuerdo cuestionado y el control de su validez

A continuación se transcriben los apartes del Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2013, que tienen que ver con las observaciones presentadas por la Gobernación de



Bolívar, resaltándose con negrillas aquellos cuya validez es cuestionada por parte de la Gobernación de Bolívar:

"ARTICULO 1º. fíjese el Presupuesto de Ingresos, Rentas, Recursos de Capital y Fondos Especiales del Municipio de San Estanislao-Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el Primero (01) de Enero hasta el Treinta y Uno (31) de Diciembre del año Dos Mil Catorce (2.014), en la suma de DOCE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$12.349.955.237)mcte, de acuerdo con el anexo 1, y que hace parte integral del presente acuerdo.

Código	Descripción	TOTAL (expresado en \$)
1.02.03	CONTRIBUCIONES	\$50.000.000
(...)	(...)	(...)
1.02.03.003	Sobretasa para el Deporte y la Recreación	30.000.000
(...)	(...)	(...)
3.02.01.005	Programa de Capacitación, Asesorías en el Sector y Sistemas de Información	\$45.000.000
(...)	(...)	(...)
3.05	DEPORTE Y RECREACIÓN (4%)	72.801.165
(...)	(...)	(...)
3.07.03	SECTOR AGROPECUARIO Y PISCICOLA	\$55.264.346
(...)	(...)	(...)
3.07.03.002	Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) Gastos Personales	\$42.764.346
(...)	(...)	(...)
3.07.04	VÍAS Y TRANSPORTES	\$37.451.455
3.07.04.001	Gastos Personales sector Obras Públicas	\$26.451.455
(...)	(...)	(...)
3.07.11	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	\$340.000.000
(...)	(...)	(...)
3.07.11.002	Servicios Profesionales de Apoyo a la Gestión	\$315.000.000
3.07.12	JUSTICIA	\$308.038.184
(...)	(...)	(...)
3.07.12.002	Gastos de Personal-Sector Cultura y Saneamiento Básico	\$44.525.010
3.07.12.00.	Prestaciones Sociales y Parafiscales Personal Otros Sectores	106.262.042



(...)	(...)	(...)
-------	-------	-------

(...)

"ARTÍCULO 31. Para adiciones, modificaciones, traslados, acreditar, contracreditar se requiere la autorización previa del Concejo municipal, tal cual lo establecen las normas vigentes que regulan la materia"

(...)

ARTÍCULO 40. El Alcalde Municipal queda autorizado para suscribir contratos a que haya lugar conforme a las normas contractuales, para el cabal cumplimiento de los programas contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual de Inversión".

El texto total del Acuerdo obra a folios 20-54 del expediente.

6. Análisis de las observaciones propuestas por el Gobernador de Bolívar

6.1. Del contenido del presupuesto general de ingresos y rentas (código 1.02.03.003)

Alega el Gobernador de Bolívar una violación al principio de legalidad del tributo, dado que en el acuerdo cuestionado se incluyó como un ingreso la sobretasa para el Deporte y la Recreación en el código **1.02.03.003**, la cual es improcedente, primero, porque según la jurisprudencia del Consejo de Estado no está autorizada por la Ley 181 de 1995, y segundo, porque solo el Congreso de la República tiene competencia para la creación de este tributo y los Concejos Municipales solo están facultados para reglamentarlos.

Para resolver este punto se hace importante acudir en primer lugar a la sentencia de 17 de agosto de 2006¹, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de la que fue ponente la Consejera doctora María Inés Ortiz Barbosa, en la cual se hizo una diferencia entre los tributos, así:

"El Código Tributario para América Latina definió los tributos como "las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines"; el impuesto como "el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente"; la tasa como "el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto

¹ Expediente 2003-1085-01.



no debe tener destino distinto ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación" y la contribución como "el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación"².

De acuerdo con lo anterior, la sobretasa se paga proporcionalmente al beneficio obtenido, en cambio los impuestos son generales, lo que significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no conllevan contraprestación, retribución o beneficio directo e inmediato.

El Acuerdo acusado estableció como ingreso del Municipio de San Estanislao de Kostka la sobretasa para el deporte y la recreación; sin embargo, revisado el mismo no se prevén o vislumbran ventajas o beneficios individuales o colectivos para las personas que están obligadas a su pago, por lo cual la referida sobretasa se enmarcaría más dentro de la concepción doctrinaria y jurisprudencial de un impuesto³.

En consecuencia, la Sala debe dilucidar si el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, tenía competencia para establecer como ingreso la precitada sobretasa, y para ello se debe acudir a los principios que rigen su imposición.

Es cierto que el constituyente de 1991 amplió la autonomía de los entes territoriales para manejar los asuntos propios, pero tal como lo señala la Gobernación de Bolívar, en materia tributaria los artículos 338, en concordancia con los artículos 287 y 313 numeral 4º, disponen que en tiempos de paz solamente los órganos colegiados de representación popular, esto es, Congreso, Asambleas y Concejos podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, al tiempo que el artículo 150, numeral 12, estipula que corresponde al Congreso de la República, establecerlas mediante Ley, de manera que esta facultad de "crear" tributos, sólo puede ser ejercida por dicha Corporación y cuando ella lo autorice podrá ser ejercida por los entes territoriales, esto es, por las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

² RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Tributario Sustancial y Procedimental. 3ª Ed. Editorial Temis. pág. 4.

³ En el caso de la sentencia de 17 de agosto de 2006 citada, se hizo una reflexión similar, pero allí se estaba refiriendo a una "contribución" demandada, que se consideró como un "impuesto".



En este sentido, mediante la sentencia C-335 de 1996⁴, la Corte Constitucional, al referirse a los artículos 300, numeral 4, y 313, numeral 4, de la Carta que, respectivamente, facultaron a las Asambleas y a los Concejos para votar tributos de conformidad con la Ley, se señaló:

"Estas normas determinan inequívocamente que la potestad impositiva de los departamentos y municipios tiene que ejercerse de conformidad con la ley. No es, por lo mismo, aceptable sostener que en esta materia cada departamento y cada municipio puede ejercer su competencia dentro de los límites que él mismo quiera trazarse. Sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos departamentales y municipales, pues los departamentos y los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación. En tales circunstancias, se quebrantarían, ahí sí, dos principios fundamentales de la Constitución: el primero, el que señala que Colombia está organizada en forma de República unitaria (artículo 1o.); el segundo, el de la igualdad ante la ley (artículo 13).

En síntesis: en materia tributaria los límites que la ley puede establecer a los departamentos y a los municipios, obedecen a la finalidad de asegurar que, dentro de tales límites, todas las personas residentes en Colombia estén sometidas al mismo régimen impositivo. En el caso que se analiza, esos límites son razonables, y no vulneran la autonomía relativa de los municipios".

A su turno la mencionada Corporación, mediante sentencia C-579 de 5 de junio de 2001⁵, expresó:

"Tal y como lo ha señalado en reiteradas oportunidades esta Corporación, la Carta otorga a las entidades territoriales cierta autonomía en lo que concierne a los tributos; sin embargo, tal autonomía siempre se debe ejercer en los términos de la ley. Así se deduce del artículo 338 Superior, en virtud del cual "en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos". Sobre el particular, la Corte, en la sentencia C-219/97, se afirmó:

"...la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada.

21. En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. **En consecuencia, debe afirmarse que en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, pues sólo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador.** Sin embargo, lo anterior no implica que el sistema de ingresos de las entidades territoriales dependa por entero de la ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y de los

⁴ Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Vélez

⁵ Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett



bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales."(negritas fuera de texto).

Entonces, de las citas en precedencia es dable colegir que el elemento común de los tributos es "la reserva de ley" o principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 338 de la Constitución Política.

En este sentido ha sido clara y reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado, al señalar que "... le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación "ex novo" de los tributos, lo que implica que se fije únicamente por el legislador nacional aquel elemento esencial y diferenciador de la obligación tributaria: El hecho generador. Es decir, es el Congreso a través de la ley quien debe determinar el hecho generador del tributo y a partir de ella, podrán las Asambleas o los Concejos ejercer su poder de imposición desarrollando los demás elementos de la obligación, salvo que el legislador los haya fijado y siempre respetando los parámetros que este establece."⁶

En tal virtud, la creación de un tributo corresponde a la Ley, y a partir de ella las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales pueden ejercer su poder de imposición, siempre y cuando respeten el marco establecido por la disposición con rango de Ley de la República.

Cabe aclarar que cuando la Carta Política en el artículo 287 faculta a las entidades territoriales para "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", se refiere a que éstas, a través de sus Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales, tienen la potestad de fijar directamente los elementos esenciales de los tributos locales, **siempre que dichos tributos hayan sido creados previamente por el legislador o autorizados por él**⁷.

En este orden de ideas, si bien es cierto que la Ley 181 de 1995 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", estableció

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 28 de enero de 2000, Consejero Ponente Dr. Daniel Manrique Muñoz, Rad: 25000-23-27-000-1998-0427-01 (9679).

⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 25 de marzo de 2010, radicación número: 2001-02173-01(16428), actor: FELIX MARTINEZ y JORGE ALBERTO REY ZAFRA, demandado: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, Consejera ponente (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA



que los entes deportivos municipales o distritales, contarán para su ejecución con las rentas que creen los concejos municipales o distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, dicha ley no creó tributo alguno, ni fijó un esquema por el que los Municipios y/o Distritos pudieran establecer las bases del mencionado gravamen, pues la norma en mención lo que hizo fue señalar los recursos con los que cuentan los entes deportivos para el cumplimiento de su labor.

Haciendo referencia a la Ley 181 de 1995, sostuvo también el Consejo de Estado⁸:

*"Así mismo, es claro como lo definió el Tribunal y ya lo ha decidido esta Sección⁹ que **si bien el numeral 3 del artículo 75 de la Ley 181 de 1995 establece que los entes deportivos o distritales contarán para su ejecución con las rentas que creen los Concejos Municipales o Distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, dicha disposición legal no puede entenderse como el fundamento de la facultad de estas corporaciones administrativas para crear una sobretasa al deporte, sino como una autorización para destinar al deporte las rentas que creen los concejos municipales con tal finalidad, pues, en esa norma legal, ciertamente, no se está creando ni autorizando la creación del tributo respectivo ni se están señalando sus elementos esenciales como el hecho gravable con éste.**" (Resaltado fuera de texto)*

De este modo, le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando manifiesta que es improcedente la inclusión de la sobretasa para el deporte y la recreación en el aparte **1.02.03.003** del presupuesto de ingresos, rentas, y recursos de capital y apropiaciones para gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de San Estanislao de Kostka, porque no existe disposición legal que autorice su cobro.

En consecuencia, se declarará la invalidez de dicha sobretasa para el deporte y recreación.

⁸ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero Ponente (E): Doctor MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación núm.:66001 2331 000 2008 00317 02.

⁹ Auto de 4 de febrero de 2010, en el que se confirmó la decisión del Tribunal Administrativa de Risaralda, contenida en providencia del 29 de enero de 2009, de suspender provisionalmente los efectos del Acuerdo 08 de 1999 (10 de junio), proferido por el Concejo Municipal de Marsella (Risaralda), por el cual se creó una sobretasa deportiva en esa localidad. Auto proferido en el proceso con radicación núm. 66001-23-31-000-2008-00276-00, con ponencia de la Consejera de Estado Doctora María Claudia Rojas Lasso.



6.2. De la apropiación de recursos para capacitación (código 3.02.01.005) en el presupuesto de inversión en el sector Educación, Mantenimiento y Mejoramiento de la calidad.

En el escrito de observaciones se manifiesta que en el acuerdo objeto de observaciones se destinaron recursos para capacitación de docentes, siendo que ello no es procedente ya que en materia de municipios no certificados esto le corresponde a las Secretarías de Educación Departamental, y además porque los recursos de calidad solo pueden usarse para asumir gastos de dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de educación.

Sea lo primero señalar que si bien en el concepto de violación se hace referencia al Municipio de Santa Rosa de Lima, la Sala considera que ello se debió a un error de transcripción, puesto que en el código 3.02.01.005 del acuerdo objeto de estudio, en el aparte referente a "MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD" existe el rubro de capacitación docente.

Sobre este punto es importante señalar que el contenido de los artículos 15 y 16 de la Ley 715 de 2001, es el siguiente:

"Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

Ver el Decreto Nacional 4807 de 2011

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Parágrafo 1º. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.



Parágrafo 2º. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Parágrafo 3º Transitorio. . Reglamentado por el Decreto Nacional 3191 de 2002 Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.

Artículo 16. Criterios de distribución. La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.

El inciso tercero del artículo 111 de la Ley 115 de 1994 dispone:

"En cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva secretaría de educación al cual se incorporarán representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. Este comité tendrá a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993".

Por su parte el artículo 9 del Decreto 709 de 1996 establece:

Artículo 9º.- Las Secretarías de Educación Departamentales y Distritales, con la asesoría de los respectivos comités de capacitación docente a que se refiere el capítulo V de este Decreto en desarrollo de sus políticas de mejoramiento de la calidad educativa, organizarán programas dirigidos a fomentar estudios científicos de la educación, con el objeto de fortalecer la formación personal y profesional de los educadores que prestan el servicio en su territorio.

Estos programas deberán estimular innovaciones educativas y propuestas de utilidad pedagógica, científica y social, cuya aplicación permita el mejoramiento cualitativo del proyecto educativo institucional y, en general, del servicio público educativo.



De acuerdo a lo señalado por la normatividad trascrita ut supra, se tiene que los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y destinados para el sector educación, deben ser aplicados y ejecutados por las respectivas entidades territoriales, dentro de los límites de actividades previstas por el legislador, entre otras, la de dotación pedagógica de los establecimientos educativos, mobiliario, pago del personal docente, mantenimiento, construcción y adecuación de instituciones educativas.

Analizado el Acuerdo objeto de observaciones en el aparte referente al **código 3.02.01.005** correspondiente a "MANTEIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD", se advierte que efectivamente se destinaron \$45.000.000 "programa de capacitación, asesorías en el sector y sistemas de información", provenientes del Sistema General de Participaciones, actividades que no se enmarcan dentro de las contempladas en los artículos 15 y 16 de la Ley 715 de 2001, por lo que se declarará la invalidez de dicho aparte.

6.3. De la asignación de un 4% en el presupuesto de inversión para deporte y recreación (código 3.5)

Señala la apoderada de la Gobernación de Bolívar que en el presupuesto de inversión se asignó el 4% para deporte y recreación, lo cual es violatorio del artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, que establece que a partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 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 el 8% para deporte y recreación y el 6% para cultura.

El artículo 14 de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", establece:

"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".



Y el inciso 2º del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, al cual hace referencia la norma trascrita en precedencia, dispone:

"El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley".

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-077 de 2012 declaró la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, en los siguientes términos:

"Nótese que el único cambio operado por el artículo analizado, tiene que ver con la modificación de los porcentajes de los recursos de participación de propósito general, que cada distrito o municipio deberá asignar a deporte y recreación y a cultura, aumentándolos del 4% al 8% y del 3% al 6% respectivamente. La norma analizada no modifica ningún otro elemento del dispositivo normativo al que se refiere, y tan solo varía los porcentajes de asignación para estos rubros.

5.2.4.2. El demandante manifiesta que el artículo 14 de la mencionada ley, vulnera el principio de autonomía territorial por cuanto condiciona y direcciona los recursos para el deporte, la recreación y la cultura, determinando que deberán ir el 8% a recreación y deporte, y el 6% a cultura.

5.2.4.3. Se parte de verificar el poder de determinación que tiene el nivel nacional sobre los recursos del SGP del rubro de 'propósito general' repartidos a los municipios y distritos, para luego determinar si la modificación en los porcentajes de asignación introducidos por el artículo analizado vulnera la autonomía territorial.

(...)

5.2.4.6. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, debe decirse que el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, al referirse a recursos del SGP, en concreto de la participación de propósito general, regula aspectos relacionados con una fuente exógena de financiación, por lo que la norma debe ser analizada teniendo en cuenta que frente al tema existe una amplia facultad legislativa para la determinación de los recursos, e incluso de la manera como deben ser utilizados. Así, recordando la jurisprudencia constitucional citada, no afecta el núcleo esencial de la autonomía territorial el que sea el Legislador quien fije la destinación de los recursos de la participación de propósito general, pudiendo válidamente modificarse los porcentajes destinados a deporte, recreación y cultura, en tanto es claro que los recursos que atenderán dichas necesidades



sociales provienen de fuente exógena, y el aumento del porcentaje introducido por la norma analizada no desconoce los lineamientos contemplados en los artículos 288 y 357 de la Carta.

Así, la Corte Constitucional declarará exequible el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo analizado".

Ahora bien, cotejada la norma invocada como vulnerada-la cual dicho sea de paso fue declarada exequible por la Corte Constitucional-, con el contenido el Acuerdo No. 10 de 29 de Noviembre de 2013 que se estudia, se observa que efectivamente se asignó para Deporte y Recreación un porcentaje del 4% (3.05), siendo que por Ley debía disponer un porcentaje de ocho por ciento (8%) para deporte y recreación, por lo que le asiste razón a la Gobernación de Bolívar en lo que a este aspecto se refiere, motivo por el cual se declarará la invalidez del **código 3.5** correspondiente al anexo 2 del artículo 2º del Acuerdo No. 010 de Noviembre 29 de 2013.

6.4. De la asignación de pago de gastos personales en el presupuesto de inversión del sector pecuario y piscícola (código 3.07.03.02).

La apoderada de la Gobernación de Bolívar considera que no se debió contemplar el pago de gastos personales en el presupuesto del sector pecuario y piscícola porque ello va en contravía de lo establecido en el artículo 76.3 de la Ley 715 de 2001, en el cual se contempla únicamente que se puede invertir en las materias allí señaladas, aunado al hecho que los gastos de personal son gastos de funcionamiento y por ende no pueden ser sufragados con recursos de inversión.

El artículo 76.3 de la Ley 715 de 2001 establece:

"Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.3. En el sector agropecuario

76.3.1. Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural.

76.3.2. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria.



76.3.3. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores".

Ahora bien, revisado el acuerdo sometido a estudio se observa que, dentro del componente sector agropecuario y piscícola, se destinan \$42.764.346 para "Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) Gastos Personales" (código 3.07.03.002), lo que tal y como lo señala la Gobernación de Bolívar, en lo que se refiere a "gastos personales" corresponde a un gasto de funcionamiento de la entidad, que no se financia con cargo al Sistema General de Participaciones y respecto del cual, no se indica que sea dentro del desarrollo de proyectos y programas previstos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

En consecuencia, prospera la observación propuesta, por lo que se declarará la invalidez del código 3.07.03.002 en lo que se refiere a "gastos personales", correspondiente al anexo 2 artículo 2º del Acuerdo No. 010 de 29 de Noviembre de 2013.

6.5. De la asignación de pago de gastos de personal en el presupuesto del sector de Inversión de Vías y Transporte (código 3.07.04).

Considera la apoderada de la Gobernación que al asignarse en el código **3.07.04** correspondiente al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión vigencia 2014 del Municipio de San Estanislao de Kostka el artículo 76.4 de la Ley 715 de 2011 que establece que por dicho rubro solo se puede invertir en las materias allí señaladas.

El artículo 76.4 de la Ley 715 de 2001 dispone:

"76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.



76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables".

Analizado el Acuerdo objeto de observaciones, se advierte que dentro del componente Vías y Transportes se destinan \$37.451.455 para "Gastos Personales sector Obras Públicas", que corresponde a un gasto de funcionamiento de la entidad, que no se financia con cargo al Sistema General de Participaciones y respecto del cual, no se indica que sea dentro del desarrollo de proyectos y programas previstos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, por lo cual prospera la observación propuesta.

En consecuencia, se declarará la invalidez del código 3.07.04. correspondiente al anexo 2 del artículo 2º del Acuerdo No. 010 de 29 de Noviembre de 2013.

6.6. De la apropiación de recursos del sector de Fortalecimiento Institucional para el pago de servicios profesionales de apoyo a la gestión (código 3.07.11.002).

Lo anterior constituye según el escrito de observaciones un gasto de funcionamiento que no puede ser considerado recurso de inversión, ello aunado a que el artículo 76 de la Ley 715 establece que por fortalecimiento institucional puede invertirse únicamente respecto de las materias allí contempladas.

Revisado el contenido del acuerdo que se estudia, se advierte que en el código 3.07.11.002, se dispusieron \$315.000.000 para "servicios profesionales de apoyo a la gestión", los cuales constituyen gastos de funcionamiento que no pueden ser sufragados con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y respecto del cual tampoco se indica que sea dentro del desarrollo de proyectos y programas previstos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

En virtud de lo anterior, le asiste razón a la observación propuesta por la Gobernación de Bolívar, por lo que se declarará la invalidez del código 3.07.11.002, del anexo 2 del artículo 2º del Acuerdo No. 010 de 2013, en cuanto se dispusieron \$315.000.000 para "servicios profesionales de apoyo a la gestión"



6.7. De la inclusión en el sector justicia del gasto de personal del sector Cultura y Saneamiento Básico y a prestaciones sociales y parafiscales de personal. (3.07.12.002 y 3.07.12.003)

Tal destinación es considerada por la Gobernación de Bolívar como atentatoria del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, puesto que en esta norma se establece que por dicho rubro únicamente se pueden financiar las materias allí señaladas.

Revisado el contenido del acuerdo objeto de observaciones, se advierte que en el aparte referente al presupuesto de funcionamiento e inversión del sector justicia se dispusieron \$44.525.010 para "gastos de personal del sector cultura y saneamiento básico (código 3.07.12.002); y se dispusieron \$106.262.042 destinados a "prestaciones sociales y parafiscales para personal otros sectores" (código 3.07.12.003), lo cual tal como lo señala la apoderada de la Gobernación en el escrito de observaciones por tratarse de otros sectores, no pueden ser sufragados con recursos destinados al fortalecimiento del sector justicia.

En mérito de lo anteriormente expuesto prosperan las objeciones propuestas por la Gobernación de Bolívar en lo que a este aspecto se refiere, por lo que se declarará la invalidez de los códigos 3.07.12.002 y 3.07.12.003, correspondientes al anexo No. 2 del artículo 2º del acuerdo 010 de 2013, en cuanto se destinaron \$ 44.525.010 para "gastos de personal del sector cultura y saneamiento básico" y \$106.262.042 a "prestaciones sociales y parafiscales para personal otros sectores", respectivamente.

6.8. De la facultad conferida al Alcalde en el artículo 31 del acuerdo objeto de observaciones.

La apoderada de la Gobernación de Bolívar manifiesta que no se puede facultar al alcalde para modificar el presupuesto municipal, previa autorización del Concejo Municipal, ya que ello atenta contra los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.

El texto del artículo 31 del acuerdo objeto de estudio es el siguiente:



"ARTÍCULO 31. Para adiciones, modificaciones, traslados, acreditar, contracreditar se requiere la autorización previa del Concejo municipal, tal cual lo establecen las normas vigentes que regulan la materia.

PARAGRAFO 1º. Deróguese todos los artículos que vayan en contra vía de este artículo.

PARAGRAFO 2º. Estas autorizaciones tendrán una vigencia de 90 días a partir del primero de enero de 2014. "

El artículo 345 de la Constitución establece:

"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" (Se resalta).

Por su parte, el artículo 346 de la Constitución, aplicable a las entidades territoriales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 353 de la Carta, establece:

"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".

Ahora bien, para comprender mejor lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, es menester que su contenido se analice en concordancia con las otras normas de rango superior, que regulan aspectos presupuestales y con las contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.



En tal sentido, se tiene que con fundamento en dichas disposiciones y en lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 313¹⁰ 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 el Constituyente radicó en los concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República¹¹, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales.

Ahora bien, dado que el presupuesto no es un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el 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, el Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales¹², prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto¹³, facultad que al ser interpretada para el nivel municipal, se predica exclusivamente del órgano de representación popular V. gr. adicionando partidas existentes o creando nuevos rubros; siendo del caso precisar que no resulta aplicable la excepción prevista para el nivel nacional, dirigida a que en los

¹⁰ "ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)".

¹¹ Cita la Sala la sentencia C-685 de 1996 en la que la Corte Constitucional estudia el tema presupuestal y los principios a que está sujeto, en especial el de legalidad del gasto.

¹² Art. 109 del Decreto 111 de 1996, "*Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente*".

¹³ De acuerdo con dichas normas el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.



estados de excepción, dicha competencia esté atribuida al Gobierno Nacional¹⁴, puesto que la declaratoria de tales estados es del resorte exclusivo del Presidente de la República y sus Ministros.

En este orden de ideas, es evidente que al haberse consignado en el acuerdo cuestionado facultades al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto a través de adiciones, reducciones, traslados presupuestales, créditos y contracréditos o crear rubros, resulta violatoria de las normas de rango constitucional alegadas en la observación de la referencia, toda vez que ello constituye una modificación o adición al presupuesto municipal, que sería ejercida a través de actos no provenientes del órgano de representación popular y sin la previa observancia del trámite previsto en las normas de carácter presupuestal.

En este sentido, se sigue la posición adoptada por éste Tribunal en la sentencia de fecha 5 de julio de 2013, dictada dentro del expediente No. 13-001-23-33-000-2013-00181-00 y en la que fungió como ponente la Dra. Claudia Patricia Peñuela Arce, y en la cual se resolvió un caso similar al de marras¹⁵.

En virtud de lo dicho en precedencia, prospera la observación propuesta por la Gobernación de Bolívar en lo que a este punto se refiere, motivo por el cual se declarará la invalidez del artículo 31 del acuerdo 010 de 2013 expedido por el concejo municipal de San Estanislao de Kostka.

6.9 De la violación al principio de unidad de materia, por parte del artículo 42 del acuerdo objeto de observaciones

La apoderada de la Gobernación de Bolívar sostiene que el artículo 42 del acuerdo

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. "Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmoción interior y con ocasión de él." (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) – Negrillas fuera de texto-

¹⁵ ACCIÓN: OBSERVACIONES-ACTOR:GOBERNADOR DE BOLÍVAR-ACTO A REVISAR:ACUERDO MUNICIPAL No. 016 DE 2013 DEL MUNICIPIO DE ARROYOHONDO- BOLÍVAR-EXPEDIENTE: 13-001-23-33-000-2013-00181-00-TEMA: Modificaciones al presupuesto-SENTENCIA N°: 11



objeto de estudio, vulnera el principio de unidad de materia porque a su juicio se regula un tema que no debe ser incluido en el mismo.

La ley 136 de 1994¹⁶, en su artículo 72 establece:

*"ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y **serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella**. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.*

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan".

Sobre el principio de Unidad de Materia legislativa, la Corte Constitucional mediante sentencia C-077 de 2012 ha precisado que¹⁷:

"4.1.4. Con todo, esta regla no puede ser interpretada de manera rígida, pues exigir de manera irrevocable el desarrollo de un solo y único tema por cada ley implicaría, en general, un entendimiento que "terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho"¹⁸. Así, la aplicación de la regla de unidad de materia exige tener en cuenta las relaciones sustanciales entre los dispositivos normativos, pues temas que "en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles"¹⁹; y no pueden ser consideradas como contrarios a la regla contenida en el artículo 158 Constitucional.

4.1.5. La regla de unidad de materia "no significa simplicidad temática"²⁰ de la ley analizada, pues un proyecto de ley puede contener diversos contenidos, siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos, a su vez con la materia de la ley²¹. Así, lo que se exige es "la conexidad que debe existir entre la parte y

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

¹⁷ 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.

¹⁸ Sentencia C-657 de 2000.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²¹ Cfr. Sentencia C-188 de 2006. Al respecto, la sentencia C-432 de 2010 ejemplificó: *"En otras palabras, no desconoce tal principio una ley que contenga, por ejemplo, disposiciones sustantivas y procesales; normas encaminadas a la prevención y a la represión de determinada conducta humana; o normas que prevean la creación de determinada entidad y establezca unos procedimientos administrativos para actuar ante ella. Lo importante es, en definitiva, que todas las disposiciones que conforman el texto de una determinada ley apunten a la consecución*



el todo, esto es, entre una disposición demandada y la ley continente, de modo que del contenido particular de la primera se pueda extraer un vínculo causal, teleológico o sistemático con el "tema general" o la "materia dominante" de la segunda"²². De esta manera, el Congreso de la República puede ejercer la potestad legislativa sobre un asunto mediante disposiciones diferentes que regulen aspectos concurrentes del mismo, estableciendo asociaciones lógicas entre supuestos fácticos y consecuencias jurídicas relacionables, y reconociendo relaciones sustanciales de tipo causal, teleológico, temático o sistemático entre normas diversas²³.

4.1.5. A partir de esta consideración es que la jurisprudencia ha determinado que "[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"²⁴.

Conforme a lo anterior, el principio de unidad de materia legislativa, el cual resulta 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, en el artículo 42 se indica que el Alcalde queda facultado para ejecutar el presupuesto conforme a las normas de contratación, para suscribir contratos y/o convenios a los que haya lugar para el cabal cumplimiento de los gastos y programas contemplados en el acuerdo, de conformidad con las normas vigentes que regulan la contratación pública, lo cual no se encuentra contrario al principio de unidad de materia antes estudiado, por cuanto dicha facultad en la medida en que se prevé para la ejecución del presupuesto, guarda estrecha relación con el objeto del mismo, razón por la cual, la observación formulada no está llamada a prosperar.

de un mismo fin; que no existan cuerpos extraños o insulares en el texto de la ley, sino que, por el contrario, las diversas disposiciones que la conforman integren un todo armónico".

²² Sentencia C-812 de 2009.

²³ Cfr. Sentencia C-025 de 1993. En ella se manifestó que: "**La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley**".

²⁴ Sentencia C-025 de 1993 (Subrayas fuera del texto original). Ver, entre muchas otras, Sentencias C-778 de 2001, C-812 de 2009 y C-432 de 2010.



En consecuencia, se declarará su validez en cuanto al análisis legal de que fue objeto por parte de este Tribunal.

7. Lo que se decidirá:

Atendiendo a las motivaciones antes expuestas y a las observaciones que se encontraron procedentes, **se declarará la invalidez parcial del artículo primero anexo 1-presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital vigencia 2014-sección CONTRIBUCIONES-código 1.02.03.003** en el que se señala que por concepto de **sobretasa para el Deporte y la Recreación** se recibirán \$30.000.000.

De igual manera, se declarará la **invalidez parcial del artículo 2º, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD-código 3.02.01.005** en cuanto señala que para el **programa de capacitación, asesorías en el sector y sistemas de información** se destinarán \$45.000.000.

Así mismo se declarará la **invalidez parcial del artículo 2º, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección DEPORTE Y RECREACIÓN-código 3.05** en cuanto destina para **deporte y recreación un 4%** equivalente a la suma de \$72.801.165.

También se declarará la **invalidez parcial del artículo 2º, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014- SECTOR AGROPECUARIO Y PISCICOLA-código 3.07.03.002** en cuanto destina \$42.764.346 para gastos personales.

Se declarará además la **invalidez parcial del artículo 2, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección VÍAS Y TRANSPORTES-código 3.07.04.001** en cuanto destina \$26.451.455 para **gastos personales sector obras públicas**.

Igualmente se declarará la **invalidez parcial del artículo 2, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL-código 3.07.11.002** en cuanto destina \$315.000.000 para **servicios profesionales de apoyo a la gestión**.



De la misma manera se declarará la **invalidez parcial del artículo 2, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección JUSTICIA-código 3.07.12.001** en cuanto destina \$44.525.010 para **gastos de personal-sector cultura y saneamiento básico;** y **código 3.07.12.003** en cuanto destina \$106.262.042 para **prestaciones sociales y parafiscales personal otros sectores.**

Se declarará la **invalidez del artículo 31 del Acuerdo No. 010 del 29 de noviembre de 2013,** de conformidad con lo expuesto en párrafos precedentes.

Por último, se declarará la **validez del artículo 40** del Acuerdo No. 010 del 29 de noviembre de 2013, por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico conforme a los cargos de violación invocados y con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

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 anexo 1-presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital vigencia 2014-sección CONTRIBUCIONES-código 1.02.03.003 del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, en el que se señala que por concepto de **sobretasa para el Deporte y la Recreación** se recibirán \$30.000.000, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Declarar la invalidez parcial del artículo 2º, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD-código **3.02.01.005** del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, en cuanto señala que para el **programa de capacitación, asesorías en el sector y sistemas de información** se destinarán \$45.000.000.

TERCERO: Declarar la invalidez parcial del artículo 2º, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección DEPORTE Y RECREACIÓN-código **3.05**



del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, en cuanto destina para **deporte y recreación un 4%** equivalente a la suma de \$72.801.165.

CUARTO: Declarar la invalidez parcial del artículo 2º, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014- SECTOR AGROPECUARIO Y PISCICOLA-**código 3.07.03.002** del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka en cuanto destina \$42.764.346 **para gastos personales.**

QUINTO: Declarar la invalidez parcial del artículo 2, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección VÍAS Y TRANSPORTES-**código 3.07.04.001** del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka en cuanto destina \$26.451.455 para **gastos personales sector obras públicas.**

SEXTO: Declarar la invalidez parcial del artículo 2, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección VÍAS Y TRANSPORTES-**código 3.07.04.001** del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka en cuanto destina \$26.451.455 para **gastos personales sector obras públicas.**

SÉPTIMO: Declarar la invalidez parcial del artículo 2, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL-**código 3.07.11.002** del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, en cuanto destina \$315.000.000 para **servicios profesionales de apoyo a la gestión.**

OCTAVO: Declarar la invalidez parcial del artículo 2, anexo 2-presupuesto de funcionamiento e inversión vigencia 2014-sección JUSTICIA del Acuerdo 010 de 29 de Noviembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka-**código 3.07.12.001** en cuanto destina \$44.525.010 para **gastos de personal-sector cultura y saneamiento básico;** y **código 3.07.12.003** en cuanto destina \$106.262.042 **para prestaciones sociales y parafiscales personal otros sectores.**



NOVENO: Declarar la **invalidez del artículo 31 del Acuerdo No. 010 del 29 de noviembre de 2013** expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka.

DÉCIMO: Declarar la **validez del artículo 40** del Acuerdo No. 010 del 29 de noviembre de 2013, por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico conforme a los cargos de violación invocados y con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

DÉCIMO PRIMERO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de San Estanislao de Kostka- Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

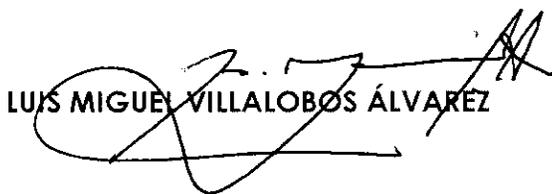
DÉCIMO SEGUNDO: **ARCHÍVESE** el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las desanotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS


JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


HIRINA MEZA RHENALS