



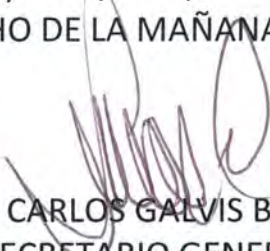
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
CENTRO- AVENIDA VENEZUELA -EDIFICIO NACIONAL PISO 1
TELEFAX: 664-2718

EDICTO N° 0090

LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

MEDIO DE CONTROL: OBSERVACIONES
MAGISTRADO PONENTE: Dra. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
RADICADO: 13001-23-33-000-2013-00367-00
DEMANDANTE: GOBERNACION DE BOLIVAR
DEMANDADO: ACUERDO No. 005 DE 1 DE MARZO DE 2013 –CONCEJO
MUNICIPAL DE CORDOBA-BOLIVAR
PROVIDENCIA: SENTENCIA
FECHA DE LA PROVIDENCIA: 26 DE AGOSTO DE 2013

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL, POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DIAS, HOY, DIEZ (10) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 A.M.).


JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, DOCE (12) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL



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

Cartagena de Indias D. T. y C, veintiséis (26) de agosto de dos mil trece (2013)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

ACCIÓN:	OBSERVACIONES
ACTOR:	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
ACTO A REVISAR:	ACUERDO MUNICIPAL No. 005 DE 2013 DEL MUNICIPIO DE CORDOBA – BOLÍVAR.
EXPEDIENTE:	13-001-23-33-000-2013-00367-00
TEMA:	Capacidad de pago del municipio y violación al principio de unidad de materia.
SENTENCIA N°:	16

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del **ACUERDO No. 005 DE 2013**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE CORDOBA – BOLÍVAR-**, conforme la petición que elevó el Gobernador de Bolívar, y aduciendo que es contrario a la Constitución y la Ley.

I. ANTECEDENTES

1. La petición.

El día 12 de junio de 2013, se presentó escrito de observaciones, solicitando el estudio de validez del Acuerdo 005 de marzo 01 de 2013, proferido por el Concejo Municipal de Córdoba- Bolívar, por medio del cual *"se faculta y conceden autorizaciones protempore al alcalde municipal de CORDOBA –BOLIVAR, para celebrar contratos y/o convenios y se dictan otras disposiciones."*

2. Normas violadas y concepto de la violación.

En el acápite correspondiente a las normas violadas se relacionaron las siguientes: artículos 12 y 14 de la Ley 819 de 2003, 1 y 2º de la Ley 358 de 1987 (sic) y 72 de la Ley 136 de 1994.

Como concepto de violación se señaló:

Que en el acuerdo sometido a estudio, faculta y autoriza al Alcalde municipal para firmar todos aquellos empréstitos con entidades financieras y bancarias, para lograr la buena marcha de la administración, sin especificar la cuantía de la operación de crédito, sin darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997, en lo relacionado con la necesidad de establecer la existencia de capacidad de pago de la entidad territorial, teniendo en cuenta que ello debe analizarse igualmente conforme lo establece el artículo 14 de la Ley 819 de 2003, durante toda la vigencia del crédito.

Así mismo, en el artículo segundo del acuerdo se faculta y autoriza al alcalde para comprometer vigencias futuras sin que se cumpla lo establecido en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, toda vez que al no establecerse el monto, no se garantiza el cumplimiento del literal que establece: 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 la referida ley; no se establece apropiación presupuestal del 15% en vigencia fiscal de 2013, lo cual constituye una flagrante violación legal.

Por otra parte señala que el artículo cuarto del acuerdo faculta al Alcalde para restaurar y reorganizar la estructura administrativa del municipio, lo cual constituye una materia diferente, toda vez que se refiere es a autorizaciones para contratar, violando lo preceptuado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, toda vez que los acuerdos deben referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que

no se relacionen con ella, motivo por el cual al no haber unidad de materia, debe declararse la invalidez del mismo.

3. Actuación Procesal.

La solicitud de revisión del acuerdo se presentó en la oficina Judicial – Reparto, el día 12 de junio de 2013¹. Se admitió el 02 de julio de 2013². En la providencia se dispuso fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días según lo previsto el artículo 121, numeral 1° del decreto 1333 de 1986. El expediente se fijó en lista del 10 de julio al 23 de julio de 2013³. Vencido dicho término, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. ASUNTOS PREVIOS.

1.1. Competencia.

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

*“Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:
... 4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas.”*

1.2. Temporalidad de las observaciones.

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

¹ Fl 1

² Fol. 28

³ Folio 28 vto.

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

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

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

Ahora bien, a folio 6 del expediente figura copia del Acuerdo acusado con firma de recibido por parte de la Gobernación de Bolívar del 20 de mayo de 2013, por lo que si las observaciones fueron presentadas el día 12 de junio de 2013⁴, resultan oportunas.

1.3. Del objeto de control.

Precisa la Sala que si bien en el escrito de observaciones se expresa: (...) *"En consecuencia de lo anterior deberá el Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar, declarar la invalidez total del Acuerdo referenciado..."*⁵, en el sub lite solo hay lugar a estudiar la legalidad de los artículos primero, segundo y quinto del Acuerdo No. 005 de 2013, en atención a lo siguiente:

En efecto, en el concepto de violación el Gobernador de Bolívar expresamente señala que se decreta la invalidez de los artículos primero y segundo, aduciendo que con ellos se desconocen los artículos 1º y 2º de la Ley 358 de 1997 y 12 y 14 de la Ley 819 de 2003, al autorizar al Alcalde para firmar empréstitos con entidades financieras y bancarias sin establecer la capacidad de pago del ente territorial y al autorizar que se comprometan vigencias futuras sin el cumplimiento de los requisitos legales.

⁴ Fl. 1

⁵ Fl. 5.

Por otra parte, si bien solicita que se declare la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo 005 de 2013 que faculta al Alcalde para restaurar y reorganizar la estructura administrativa del municipio, revisado el texto del acuerdo puede determinarse que el artículo que se refiere al aspecto señalado por la Gobernación es el artículo quinto y no el cuarto, por tanto, en aras de la aplicación del principio de lo sustancial sobre lo formal, la Sala concretara el estudio de legalidad sobre el artículo quinto.

Ahora bien, respecto de los demás artículos que componen la totalidad del Acuerdo 005 de 2013, esto es los artículos tercero, cuarto, sexto, séptimo, octavo y noveno, se observa que pese a que se señala en el escrito de observaciones que debe declararse la invalidez total del Acuerdo, no se invocó norma alguno y no se expuso cargo de violación alguno que permita a la Sala estudiar la legalidad de los mismos, mediante la confrontación de su contenido con alguna disposición legal vigente. Así mismo, de la lectura de ellos se desprende que estos se refieren a facultades y/o autorizaciones distintas a las de firmar empréstitos con entidades financieras y bancarias, comprometer vigencias futuras y reorganizar la estructura administrativa del municipio, razón por la cual, no puede extenderse a estos los argumentos expuestos en el concepto de violación por la Gobernación de Bolívar, como fundamento de la solicitud de invalidez de los artículos primero, segundo y quinto.

En consecuencia, por economía procesal y al no existir un concepto de violación que cubija la totalidad del Acuerdo, el estudio de legalidad se concretará en los artículos primero, segundo y quinto del Acuerdo 005 de 2013.

Con las precisiones anteriores, se procede al estudio de mérito, al no haber nulidades procesales que decretar, ni haberse hecho necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas⁶.

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

2. ASUNTO DE FONDO.

2.1 Problema Jurídico.

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer si el artículo primero del Acuerdo N° 005 de 2013, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba- Bolívar, debe ser declarado inválido, por haberse facultado al Alcalde para suscribir empréstitos sin establecerse la capacidad de pago del municipio y desconocerse lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 819 de 2003 y 1° y 2° de la Ley 358 de 1997.

Así mismo, deberá estudiar la Sala si hay lugar a declarar la invalidez del artículo segundo del Acuerdo 005 de 2013, al autorizar al Alcalde para comprometer vigencias futuras, desconociendo lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

De otro lado, debe determinar la Sala si el artículo quinto del acuerdo sometido a estudio debe ser declarado inválido, por desconocer el principio de unidad de materia previsto en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994.

2.2 Lo probado en el proceso.

En autos, figura copia del Acuerdo No. 05 del 01 de marzo de 2013, "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA – BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". (Fls. 10-11).

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

Igualmente, aparece acreditado que el citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 08 de marzo de 2013 (Fl. 8).

2.3 El Acuerdo cuestionado y el control de su validez

El texto del Acuerdo No. 009 del 16 de abril de 2013, es el siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: Facultar y autorizar protémpore al Alcalde Municipal de Córdoba- Bolívar, durante la vigencia fiscal 2013, como representante legal del Municipio, para que en el ejercicio de la ejecución del presupuesto Municipal 2013, 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 Nacional Municipal 2012-2015, el Plan 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 Estado (sic) 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 de fiducia y/o Contratos o Convenios Interadministrativos y la asunción de obligaciones que afecten 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 (sic) 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 Constitucional.

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, asó como los aportes de regalías, convenios y donaciones etc. la creación de rubros Presupuestales, créditos y contracréditos dentro de la vigencia fiscal.

ARTÍCULO QUINTO: Facultar y autorizar al señor Alcalde Municipal para restaurar y reorganizar la Estructura Administrativa del Municipio y en cumplimiento a ellos, adelantar y efectuar los movimientos presupuestales necesarios para dar cumplimiento con dicha restauración y reorganización administrativa.

ARTÍCULO SEXTO: En cumplimiento a los anteriores artículo, autorícese al señor Alcalde Municipal de Córdoba- Bolívar, con facultades protempore, por la vigencia fiscal 2013, para realizar créditos y contra créditos, incorporaciones, reducciones y en general todos los movimientos presupuestales y contables, que se requieran para el desarrollo de la facultades que trata el presente⁴ acuerdo, y para dar cumplimiento a los compromisos financieros y presupuestales que se adquieran.

ARTICULO SEPTIMO: Los convenios y/o contratos que celebre el Alcalde Municipal, los hará llegar al Concejo Municipal cuando este así lo requieran.

ARTÍCULO OCTAVO: De las facultades y autorizaciones que se conceden hará uso el alcalde hasta el 31 de diciembre de 2013.

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

El texto del acuerdo puede consultarse a folios 10-11 del expediente.

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

Para el Gobernador del Departamento de Bolívar, el acuerdo sometido a estudio, debe ser declarado inválido, en razón a que, **i)** viola los artículos 1º y 2º de la Ley 358 de 1997 por no acreditarse en el mismo la existencia de capacidad de pago del Municipio, y el artículo 14 de la Ley 819 de 2003 toda vez que la vigencia del crédito debe determinarse en el acuerdo, teniendo en cuenta la capacidad de pago; **ii)** vulnera el artículo 12 de la Ley 819 de 2013, por no establecerse el monto máximo de las vigencias futuras que se autorizan comprometer al Alcalde y no se establece la apropiación presupuestal del 15% en vigencia fiscal de 2013 y **iii)** el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, al facultar en el artículo quinto al

Alcalde para restaurar y reorganizar la estructura administrativa del municipio.

Para resolver los planteamientos contenidos en el escrito de observaciones, resulta pertinente realizar el siguiente análisis:

2.4.1. De la capacidad de pago de las entidades territoriales, así como de la regulación legal en materia de crédito público.

La Constitución Política de 1991, se refiere al endeudamiento público de las entidades territoriales en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 295. Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

ARTÍCULO 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia. (Negrillas nuestras).

La noción de capacidad de pago aparece enunciada únicamente en la segunda de estas disposiciones, en donde se le menciona como el límite que restringe la posibilidad de endeudamiento, tanto de la Nación, como de las entidades territoriales. Sin embargo, el concepto no es definido por el constituyente, ni los factores que deben tenerse en cuenta para medir dicha capacidad de pago, son señalados por la norma superior, que guarda silencio al respecto, indicando en cambio que “*la ley regulará la materia*”.

En efecto, a partir de la expedición de la Constitución de 1991 se han expedido distintas leyes y decretos encaminados a (i) precisar el concepto de “*capacidad de pago*”; (ii) fijar topes máximos de endeudamiento; (iii) determinar criterios de sostenibilidad de la deuda; y (iv) establecer requisitos para la aprobación de empréstitos, con el fin de contrarrestar una tendencia que se venía presentando en el sentido de

que las entidades territoriales estaban comprometiendo, cada vez más, porciones importantes de sus ingresos para el servicio de la deuda.⁷

En tal sentido, el Decreto 2681 de 1993⁸ fijó ciertos requisitos y condiciones que deben cumplirse para que las entidades territoriales lleven a cabo operaciones de crédito público, entre ellos, autorización mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

A su vez, mediante la Ley 185 de 1995, "*Por la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación*", se establecieron determinados límites a las entidades territoriales en materia de endeudamiento externo, entre ellos, contar con un concepto previo de la Comisión de Crédito Público.

Posteriormente, mediante la Ley 358 de 1997⁹ se definió la figura de la capacidad de pago como aquel flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. De tal suerte que se definieron y precisaron indicadores de solvencia y de sostenibilidad de la deuda pública.

La citada Ley en las normas pertinentes señala:

⁷ Sentencia C-241/11 de la Corte Constitucional en la que hace referencia al Doctrinante Insignares, R., "Los ingresos crediticios". *En Curso de Derecho. Tomo I, Fiscal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 379.

⁸ **DECRETO 2681 DE 1993 (diciembre 29) Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.**

"Artículo 10. EMPRESTITOS EXTERNOS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL Y DE ENTIDADES TERRITORIALES Y SUS DESCENTRALIZADAS. La celebración de contratos de empréstito externo por las entidades descentralizadas del orden nacional, diferentes de las mencionadas en el artículo 12 del presente Decreto, y por las entidades territoriales y sus descentralizadas requerirá:

a) Autorización para iniciar gestiones, impartida mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse una vez se cuente con concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación; y,

b) Autorización para suscribir el contrato y otorgar garantías al prestamista, impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en las correspondientes minutas definitivas"

⁹ LEY 358 DE 1997 (enero 30) Diario Oficial No. 42.973, de 4 de febrero de 1997 Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento

"ARTÍCULO 1o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

Para efectos de la presente Ley, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

ARTÍCULO 2o. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado, en este artículo, no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.

PARÁGRAFO. El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión.

Para efectos de este artículo se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito..."

ARTÍCULO 6o. Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.

ARTÍCULO 7o. El cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes de la presente Ley se realizará con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente"

La Honorable Corte Constitucional al pronunciarse sobre la exequibilidad de tales normas, y sobre la fórmula que el legislador adoptó para medir la capacidad de pago de las entidades territoriales, sostuvo¹⁰:

“Algunas conclusiones llevaron a la adopción del método propuesto en el proyecto de ley. En primer lugar la consideración según la cual existían razones para pensar que el nivel de endeudamiento alcanzado por las entidades territoriales si bien no era crítico, implicaba que si continuaba creciendo al ritmo en que venía haciéndolo, llegaría a ser insostenible. Sobre las razones para optar por ciertos métodos para medir la capacidad de pago de las entidades territoriales y no por otros, la exposición de motivos expone consideraciones como la siguiente:

“...una medida de solvencia para las entidades territoriales debe tener en cuenta el ahorro de una entidad, y estar basado, en primera instancia en ejecuciones y no en proyecciones.

“En este sentido, el ahorro operacional definido como aquellos recursos de que dispone la entidad después de haber atendido con sus ingresos todos los pagos, excluyendo los intereses de la deuda, constituye una medida más precisa para establecer el nivel de endeudamiento adecuado, pues guarda una estrecha relación con la capacidad de pago. Este ahorro operacional representa el respaldo que un municipio tiene para asumir nuevos compromisos bien sea de inversión o de endeudamiento y puede estar basado en ejecuciones presupuestales.

“Por lo tanto una medida de capacidad de pago de las entidades territoriales colombianas debe contar con dos índices que controlen tanto la tendencia del endeudamiento como los costos financieros, relativos al ahorro operacional.

(...)

¹⁰ Sentencia C-404/01

En tal virtud, no acusan inconstitucionalidad las normas contenidas en los artículos 1° - que define qué se entiende por capacidad de endeudamiento -, 2° - que consagra una presunción sobre capacidad de pago a partir de la relación entre los intereses financieros y el ahorro operacional así como la definición y forma de medir estos conceptos -, 7° - relativo al cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes sobre la base de las ejecuciones presupuestales anteriores, y 13, - referente a los requisitos que debe contener la información pública relativa a la capacidad de endeudamiento de los entes territoriales -. Se declarará la exequibilidad correspondiente”.

En igual sentido, sobre la autonomía de las entidades territoriales en materia crediticia, la Corte Constitucional sostuvo¹¹:

“La autonomía de las entidades territoriales en materia crediticia.

Los artículos constitucionales transcritos asignan claramente una competencia al legislador, para determinar las condiciones dentro de las cuales las entidades territoriales pueden celebrar operaciones de crédito público. La disposición parcialmente acusada que ahora ocupa la atención de la Corte, contiene una norma que justamente desarrolla los preceptos constitucionales en comento, pues señala una condición o requisito necesario para que dichas entidades lleven a cabo tales operaciones, cuando ellas consisten en contratos de empréstito y titularizaciones que no tengan trámite previsto en otra ley, o en el Decreto 2681 de 1993. Esta condición o requisito, es la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Adicionalmente, la autorización exigida por la norma resulta ser un medio adecuado para garantizar la consecución del fin perseguido por el constituyente y expresado en el artículo 364 superior, cual es el de que el endeudamiento de la Nación y de las entidades territoriales no exceda su capacidad de pago.**

Dentro de esta perspectiva, para la contratación de crédito público, de manera similar a lo que ocurre con la facultad para establecer impuestos, la autonomía de las entidades territoriales se encuentra restringida por esos mismos factores, es decir, por la Constitución y por la ley. La razón de ser de esta limitación en materia crediticia obedece a la necesidad de coordinar la política económica en los niveles territoriales con la política económica nacional, toda vez que ciertas variables tales como el déficit o el superavit fiscal de la nación y de las entidades territoriales, tienen

¹¹ C- 1496 de 2000.

incidencias macroeconómicas generales". (Negritas fuera de texto).

Mediante la Ley 819 de 2003¹², se impuso igualmente ciertos límites a las entidades territoriales, en materia de endeudamiento por compromisos de vigencias futuras ordinarias o extraordinarias (Arts. 10, 11 y 12 *ibídem*), disponiéndose en cuanto a la capacidad de pago lo siguiente:

"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". (Negritas nuestras).

Conforme a las disposiciones en cita, resulta claro que las autorizaciones dadas por las Asambleas y Concejos a los alcaldes o gobernadores para realizar operaciones de crédito público, deben consultar previamente la relación existente entre el endeudamiento que se pretende autorizar y la capacidad de pago de los entes territoriales en los términos precisos de las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003.

Dicha capacidad de pago, debe analizarse teniendo en cuenta el concepto de ahorro operacional, que obedece esencialmente a la necesidad de medir el potencial de recursos de que dispone una entidad territorial para cubrir el servicio de la deuda y los proyectos de inversión, una vez financiados los gastos fijos¹³. En ese sentido, los indicadores previstos por la Ley para calcular el nivel de endeudamiento, son¹⁴:

¹² LEY 819 DE 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

¹³ "Los necesarios para garantizar la normal operación y funcionamiento de la entidad, así como los derivados de decisiones judiciales o legales".

¹⁴ Según el documento "LINEAMIENTOS PARA EL ANALISIS DE LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES" del MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO-DIRECCION GENERAL DE APOYO FISCAL.

En tal virtud, no acusan inconstitucionalidad las normas contenidas en los artículos 1º - que define qué se entiende por capacidad de endeudamiento -, 2º - que consagra una presunción sobre capacidad de pago a partir de la relación entre los intereses financieros y el ahorro operacional así como la definición y forma de medir estos conceptos -, 7º - relativo al cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes sobre la base de las ejecuciones presupuestales anteriores, y 13, - referente a los requisitos que debe contener la información pública relativa a la capacidad de endeudamiento de los entes territoriales -. Se declarará la exequibilidad correspondiente".

En igual sentido, sobre la autonomía de las entidades territoriales en materia crediticia, la Corte Constitucional sostuvo¹¹:

"La autonomía de las entidades territoriales en materia crediticia.

Los artículos constitucionales transcritos asignan claramente una competencia al legislador, para determinar las condiciones dentro de las cuales las entidades territoriales pueden celebrar operaciones de crédito público. La disposición parcialmente acusada que ahora ocupa la atención de la Corte, contiene una norma que justamente desarrolla los preceptos constitucionales en comento, pues señala una condición o requisito necesario para que dichas entidades lleven a cabo tales operaciones, cuando ellas consisten en contratos de empréstito y titularizaciones que no tengan trámite previsto en otra ley, o en el Decreto 2681 de 1993. Esta condición o requisito, es la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Adicionalmente, la autorización exigida por la norma resulta ser un medio adecuado para garantizar la consecución del fin perseguido por el constituyente y expresado en el artículo 364 superior, cual es el de que el endeudamiento de la Nación y de las entidades territoriales no exceda su capacidad de pago.**

Dentro de esta perspectiva, para la contratación de crédito público, de manera similar a lo que ocurre con la facultad para establecer impuestos, la autonomía de las entidades territoriales se encuentra restringida por esos mismos factores, es decir, por la Constitución y por la ley. La razón de ser de esta limitación en materia crediticia obedece a la necesidad de coordinar la política económica en los niveles territoriales con la política económica nacional, toda vez que ciertas variables tales como el déficit o el superavit fiscal de la nación y de las entidades territoriales, tienen

¹¹ C- 1496 de 2000.

incidencias macroeconómicas generales". (Negrillas fuera de texto).

Mediante la Ley 819 de 2003¹², se impuso igualmente ciertos límites a las entidades territoriales, en materia de endeudamiento por compromisos de vigencias futuras ordinarias o extraordinarias (Arts. 10, 11 y 12 *ibídem*), disponiéndose en cuanto a la capacidad de pago lo siguiente:

"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 6º 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". (Negrillas nuestras).

Conforme a las disposiciones en cita, resulta claro que las autorizaciones dadas por las Asambleas y Concejos a los alcaldes o gobernadores para realizar operaciones de crédito público, deben consultar previamente la relación existente entre el endeudamiento que se pretende autorizar y la capacidad de pago de los entes territoriales en los términos precisos de las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003.

Dicha capacidad de pago, debe analizarse teniendo en cuenta el concepto de ahorro operacional, que obedece esencialmente a la necesidad de medir el potencial de recursos de que dispone una entidad territorial para cubrir el servicio de la deuda y los proyectos de inversión, una vez financiados los gastos fijos¹³. En ese sentido, los indicadores previstos por la Ley para calcular el nivel de endeudamiento, son¹⁴:

¹² LEY 819 DE 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

¹³ "Los necesarios para garantizar la normal operación y funcionamiento de la entidad, así como los derivados de decisiones judiciales o legales".

¹⁴ Según el documento "LINEAMIENTOS PARA EL ANALISIS DE LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES" del MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO-DIRECCION GENERAL DE APOYO FISCAL.

En ese orden, de la interpretación textual de los artículos 2° de la Ley 358 de 1997 y 14 de la Ley 819 de 2003 (normas alegadas como violadas), se observa que éstas solo se refieren al crédito público que a futuro se contrate, para presumir la capacidad de pago de la entidad territorial o para hacer su análisis durante la vigencia del crédito que se contrate (plazo del crédito), es decir, solo después de expedidas las autorizaciones de crédito por los Concejos, mas no puede inferirse que en virtud de dichas normas, deba realizarse un análisis de la capacidad de pago de la entidad territorial en el Acuerdo u Ordenanza de facultades del crédito respectivo, en ese sentido vale precisar que, donde el legislador no distingue, al intérprete no le es dable distinguir.

2.4.2 De la autorización para comprometer vigencias futuras.

El artículo 12 de la Ley 819 de 2003 que se invoca como violado, preceptúa 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.

Respecto de tal norma y refiriéndose a las vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepciones, el H. Consejo de Estado²⁰ indicó:

"...la Ley 819 de 2003, "por la cual se dictan normas Orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" denomina vigencias futuras, a los instrumentos de financiación de proyectos a nivel nacional y local. Las clasifica en vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepcionales.

Dichas vigencias constituyen una excepción a la ejecución presupuestal anual, y, por tanto, deben tratarse con rigor y con un carácter extraordinario para cierta clase de proyectos de mediano y largo plazo, so pena de inducir en desorden la ejecución presupuestal y comprometer los programas de las administraciones..."

Cabe anotar que la diferencia fundamental entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, radica, esencialmente, en que en las primeras la ejecución inicia con el presupuesto de la vigencia en curso, mientras que en las excepcionales, se afecta el presupuesto de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en que concede la autorización."

Conforme a lo anterior, resulta claro que en las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras ordinarias deben ser impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del mandatario local, pero previa aprobación por el Confis o el órgano que

²⁰ Consejo de Estado-Sección Primera, C.P. Claudia Rojas Lasso, 14 de julio de 2011, radicación No. 85001-23-31-000-2009-00032-02.

haga sus veces; y éstas autorizaciones a su vez, deben cumplir con ciertos requisitos sustanciales, tales como:

1. **El monto máximo**, el plazo y las condiciones deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
2. En la anualidad fiscal en que sea autorizada **se debe contar con una apropiación presupuestal mínima del 15%** y la ejecución se debe iniciar con presupuesto de dicha anualidad.
3. Si se trata de proyectos que conlleven inversión nacional, se debe contar con concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.
4. Las obligaciones asumidas y sus costos futuros no pueden exceder la capacidad de endeudamiento.
5. No puede exceder el período de gobierno del Alcalde, salvo que se trate de proyectos de inversión declarados de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno.

Además de los anteriores requisitos, es evidente que por tratarse de autorizaciones para comprometer vigencias futuras de una entidad territorial y que en virtud de éstas se ponen en juego el orden presupuestal y los programas de administraciones futuras- por lo que deben manejarse con rigor y con carácter extraordinario-, en dichas autorizaciones deben establecerse de manera expresa las anualidades o vigencias futuras que se pretenden comprometer, estos es, especificando en el acuerdo u ordenanza departamental, el o los años a comprometer.

2.4.3 De la violación al principio de unidad de materia.

La ley 136 de 1994²¹, 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*

²¹ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

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, el Consejo de Estado ha precisado que²²:

*"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 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.

2.5 Solución al caso concreto.

²² 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.

Analizado el contenido de las normas que se consideran vulneradas por el Gobernador de Bolívar, procede la Sala a dar respuesta a los problemas jurídicos planteados en el siguiente orden:

2.5.1 ¿Debe declararse la invalidez del artículo primero del acuerdo 005 de 2013 al haber autorizado al Alcalde para firmar todos aquellos empréstitos con entidades financieras y bancarias, violando los artículos 1º y 2º de la Ley 358 de 1997 por no acreditarse en el mismo la existencia de capacidad de pago del Municipio, y el artículo 14 de la Ley 819 de 2003 toda vez que la vigencia del crédito debe determinarse en el acuerdo, teniendo en cuenta la capacidad de pago?

Confrontando el contenido del acuerdo cuestionado con las normas que se alegan violadas, considera la Sala que el artículo primero del Acuerdo N° 005 de 2013, proferido por el Concejo Municipal de Córdoba (Bolívar), no contraría los artículos 1º y 2º de la Ley 358 de 2003 y 14 de la Ley 819 de 2003, en los términos en que se señala en el escrito de observaciones.

Esto es así, porque las normas alegadas por el demandante, en modo alguno supeditan la expedición de las autorizaciones para firmar empréstitos con entidades financieras y bancarias por parte de los Concejos Municipales, a que en los acuerdos en los que se otorgan dichas facultades, se acredite la capacidad de pago de la entidad territorial que haga uso de tal instrumento.

En efecto, el artículo 2º de la Ley 358 de 1997 solo establece una presunción de capacidad de pago de las entidades territoriales - no un requisito-, cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una operación de crédito, no supera el 40% del ahorro operacional de la entidad; mientras que el artículo 14 de la Ley 819 de 2003, solo establece que la capacidad de pago se analizará para todo el periodo de vigencia del crédito que se contrate, es decir, solo después de expedidas las autorizaciones de empréstitos o créditos respectivos y una vez conocidas las condiciones del contrato de empréstito que pretende suscribir el burgomaestre, (plazos, tasas de interés, etc.), es cuando entra a analizarse la capacidad de pago de la entidad territorial, conforme a la

interpretación que se desprende de las normas citadas, aplicando sí las formulas financieras previstas en la Ley 358 de 1997, su Decreto reglamentario No. 696 de 1998²³ y Ley 819 de 2003, teniendo en cuenta el ahorro operacional, sus ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento, las transferencias pagadas, así como la relación intereses/ahorro operacional, o saldo de la deuda/ingresos corrientes, y por supuesto la vigencia o duración del crédito que se contrate.

En ese sentido, observa la Sala que si bien en el texto del acuerdo cuestionado, no se hace referencia al límite o capacidad de endeudamiento del Municipio de Córdoba (Bolívar) esto no quiere decir que, la Administración municipal no tenga la obligación legal de respetar los límites de endeudamiento o capacidad de pago del municipio al momento de efectuar o contratar el empréstito autorizado, pues es precisamente en esta oportunidad y no antes, donde debe hacerse el análisis financiero de la capacidad de pago para los efectos de las normas aquí alegadas como violadas (inciso 1º del artículo 2º Ley 358 de 1997 y 14 Ley 819 de 2003).

Así las cosas, considera la Sala que las normas en que se funda la presente demanda y que se dice son violadas por el acuerdo acusado, en modo alguno establecen como requisito para la expedición de las autorizaciones para firmar empréstitos con entidades financieras y bancarias por los Concejos, -en este caso en el Acuerdo No. 005 de 01 de marzo de 2013-, que se acredite o se realice un análisis de la capacidad de pago de la entidad territorial, sino que por el contrario, solo se refieren al crédito público que a futuro se contrate, para presumir la capacidad de pago de la entidad territorial o para hacer su análisis durante la vigencia del crédito que se contrate.

2.5.2 ¿Debe declararse la invalidez del artículo segundo del Acuerdo No. 005 de 2013, por vulnerar el artículo 12 de la Ley 819 de 2013, al no

²³ De conformidad con el artículo 60. del Decreto 696, reglamentario de la ley 358 de 1997, para celebrar cada operación de crédito se deben calcular los dos indicadores: intereses/ahorro operacional, saldo deuda/ingresos corrientes. La evaluación de éstos lleva a la entidad territorial a ubicarse en una de las tres instancias de endeudamiento que determina la Ley: autónoma (**semáforo verde**), intermedia (**semáforo amarillo**) y de endeudamiento crítico (**semáforo rojo**).

establecerse el monto máximo de las vigencias futuras que se autorizan comprometer al Alcalde y no establecerse la apropiación presupuestal del 15% en vigencia fiscal de 2013?

Confrontado el contenido del artículo segundo del Acuerdo 005 de 2013 con la norma invocada como violada, se concluye que la facultad otorgada al Alcalde para comprometer vigencias futuras debe ser declarada inválida, al no determinarse que en la anualidad 2013, el Municipio contará con la apropiación presupuestal del 15% que exige el literal b) del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, que constituye un requisito sustancial para poder autorizar el comprometimiento de las vigencias futuras que se inicie con presupuesto de la vigencia fiscal en curso- vigencias futuras ordinarias-, máxime cuando no se establece el monto máximo de dichas vigencias y mucho menos puede determinarse que consulte las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo, según los lineamientos del literal a) del artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

En ese orden de ideas, se declarará la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo 005 del 01 de marzo de 2013, en el aparte correspondiente a **“la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras”**, toda vez que dicha facultad implica el comprometimiento de vigencias futuras y en el acuerdo no se cumple con los requisitos previstos en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 para otorgar dicha autorización. Debe aclararse que el resto del artículo no se declarará inválido en atención a que de su contenido no se desprende una violación de la norma estudiada e invocada como violada.

2.5.3 ¿Debe declararse la invalidez del artículo quinto del Acuerdo al desconocer el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, esto es el principio de unidad de materia?

Como se precisó en apartes anteriores, si bien en el escrito de observaciones se solicita que se declare la invalidez del artículo cuarto del Acuerdo 005 de 2013, toda vez que al autorizar al Alcalde restaurar y reorganizar la estructura administrativa del municipio se vulnera el principio de unidad de materia, de la lectura de los artículos cuarto y

quinto del mencionado acuerdo se desprende que, el artículo que realmente se considera invalido conforme al concepto de violación es el quinto, por tanto es respecto de este que se efectuará el análisis de legalidad.

Revisado el texto del acuerdo objeto de observaciones, se encuentra que, en sus artículos, con excepción del quinto se conceden facultades protempore al Alcalde y se dictan disposiciones relacionadas con la celebración de contratos, convenios, ejecución del presupuesto y adopción de medidas presupuestales con el objeto de desarrollar las autorizaciones que le fueron otorgadas.

De lo anterior, se concluye que el objeto esencial del Acuerdo No. 005 de marzo de 2013 del Concejo Municipal de Córdoba, es facultar al alcalde para contratar, firmar convenios interadministrativos y cofinanciar con diferentes tipos de entidades, temática ésta que no guarda relación con la facultad de restaurar y reorganizar la estructura administrativa del municipio contenida en el artículo quinto del mismo, violándose de esta manera el principio de unidad de materia que deben conservar los acuerdos.

En ese sentido, considera la Sala que le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando manifiesta que, no es factible que en un mismo acuerdo, se autorice al alcalde municipal para ejecutar funciones que no guardan relación la una con la otra, como la facultad para celebrar contratos y convenios administrativos, y que a la vez se autorice para modificar la estructura de la administración; motivo por el cual, el artículo quinto del acuerdo objeto de observaciones debe ser declarado invalido, por no encontrarse ajustado a las normas en que debería fundarse.

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. 005 de 01 de marzo de 2013, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba- Bolívar, en cuanto faculta y/o autoriza al Alcalde Municipal para **"la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras"** de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar la invalidez del artículo quinto del Acuerdo No. 005 de 01 de marzo de 2013, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba- Bolívar, por violar el principio de unidad de materia de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Declarar la validez del artículo primero del Acuerdo No. 005 de 01 de marzo de 2013, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba- Bolívar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y en relación con las normas que fueron invocadas como violadas.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Córdoba y al Presidente del Concejo Municipal de esa localidad.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ


JOSE FERNANDEZ OSORIO