



Cartagena de Indias D.T y C, quince (15) marzo de dos mil diecinueve (2019)

Acción	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2018-00730-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO No. 003 DEL 2018 DEL MUNICIPIO DE CICICO (BOL)
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Invalidez de las facultades del Alcalde para hacer apropiaciones y ejecutar gastos adicionales al presupuesto anual, otorgadas por el Concejo, ya que estas son competencia exclusiva de la esta corporación territorial por mandato de los artículos 345 y 346 de la Constitución y 79 a 82 del decreto 111 de 1996 o estatuto organico del presupuesto.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda<sup>1</sup>.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo N° 003 del 4 de septiembre de 2018, "Por el cual se concede facultades pro tempore al Alcalde Municipal para modificar, adicionar, trasladar y crear rubros al presupuesto general de rentas, recursos de capital y apropiaciones para gastos del municipio de cicuco – Bolívar para la vigencia 2018", por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

### 1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario al artículo 345 y 346 de la Constitución Política de Colombia por las siguientes razones:

Argumenta que el acuerdo en su artículo 1 se faculta al Alcalde para adicionar recursos y crear rubros en el presupuesto municipal, lo cual viola lo preceptuado en los artículo 345 de la Constitución, que establece que no se podrá efectuar "ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por l

<sup>1</sup> Folios 1-6 Cdno principal



13001-23-33-000-2018-00730-01

*asambleas departamentales, o por los concejos municipales, ni transferir crédito alguno a objeto de previsto en el respectivo presupuesto”.*

Explica que el artículo 346 *Ibidem* establece que en la ley de apropiaciones, 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 un presupuesto que el gobierno destine 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 municipio, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, aspectos sobre el cual se ha pronunciado la Corte Constitucional.

Por último, expresa que las apropiaciones efectuadas por el Concejo Municipal a través del Acuerdo de presupuesto, son autorizaciones que limitan la posibilidad de gastos gubernamental, ya que no se puede modificar el presupuesto, pues tal atribución se repite, corresponde por mandato constitucional al Concejo.

### **1.3. Actuación procesal**

Mediante auto de fecha 31 de octubre de 2018 se admitió la observación realizada y se ordenó dar el trámite correspondiente a la misma, notificando al Agente del Ministerio Público, al Presidente del Concejo Municipal de Cicuco y al Alcalde de Cicuco (Bolívar)<sup>2</sup>.

El proceso fue fijado en lista, entre el 15 de noviembre de 2018<sup>3</sup>.

## **II.- CONTROL DE LEGALIDAD**

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





### III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 3.1. 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 y legalidad de un Acuerdo Municipal.

#### 3.2. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, debe establecer la Sala si hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo N°. 003 del 4 de septiembre de 2018 del Concejo Municipal de Cicuco- Bolívar, *"POR EL CUAL SE CONCEDE FACULTADES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL PARA MODIFICAR, TRASLADAR Y CREAR RUBROS AL PRESUPUESTOS GENERAL DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y APROPIACIONES PARA GASTOS DEL MUNICIPIO DE CICUCO- BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA 2018"*, por no cumplir con los requisitos establecidos en los arts. 345 y 346 de la Constitución Política, en tanto a que se está facultando al alcalde a modificar, adicionar, trasladar y crear rubros al presupuesto municipal.

#### 3.3. Tesis

La Sala declarará la invalidez del acuerdo objeto de examen al considerar que en virtud de la Constitución Política, las modificaciones a los presupuestos municipales sólo pueden ser decididas por los concejos, sin que les sea permitido a estos autorizar a los alcaldes para que ejerzan dicha competencia, conclusión a la que se arriba con fundamento en los siguientes razonamientos.

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

#### 3.4. Marco normativo

Los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional Disponen:





13001-23-33-000-2018-00730-01

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

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

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

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

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

### 3.4.2. Ley 1551 de 2012 artículo 18

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

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

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

### 3.4.3. Decreto 111 de 1996

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





13001-23-33-000-2018-00730-01

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

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

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

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

De conformidad con lo señalado en los artículos precedentes, y lo señalado por el Consejo de Estado en Concepto de 05 de junio de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, encuentra esta Corporación que en materia de modificaciones al presupuesto (i) es competencia del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional realizar las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, competencia que es asumida por el Gobierno Nacional cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción; y (ii) es competencia del jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión, realizar los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal.





13001-23-33-000-2018-00730-01

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

### 3.5. Caso concreto

Por medio de Acuerdo N° 003 del 4 de septiembre de 2018 del Concejo Municipal de Cicuco - Bolívar, *"POR EL CUAL SE CONCEDE FACULTADES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL PARA MODIFICAR, TRASLADAR Y CREAR RUBROS AL PRESUPUESTOS GENERAL DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y APROPIACIONES PARA GASTOS DEL MUNICIPIO DE CICUCO- BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA 2018"*<sup>4</sup>.

Considera el Gobernador de Bolívar que, debe declararse la invalidez del acuerdo sometido a estudio, toda vez que, el mismo contraría el ordenamiento legal vigente, el alcalde municipal no está facultado para modificar el presupuesto, debido a que, esta solo le corresponde al Concejo Municipal por mandato legal y constitucional.

Respecto del planteamiento del Gobernador ésta Corporación considera lo siguiente:

En el asunto bajo estudio, se advierte que el trámite impartido a la aprobación del Acuerdo No. 003 del 4 de septiembre de 2018, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, fue el siguiente:

- Proyecto de Acuerdo No. 003 de 4 de septiembre de 2018 por medio del cual se conceden facultades protempore al alcalde municipal de Cicuco para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias con el propósito de adecuar el presupuesto municipal aprobado por el Concejo Municipal para la vigencia fiscal 2018.

<sup>4</sup> Fols. 23-24





13001-23-33-000-2018-00730-01

- Primer debate de comisión el día 24 de Agosto de 2018, por parte del ponente de la Comisión permanente de presupuesto encargada del estudio del proyecto de acuerdo en mención<sup>5</sup>.
- Segundo debate en sesión plenaria el día 3 de septiembre de 2018, Acta de la Comisión Segunda, en el cual se aprobó con 5 votos a favor del proyecto de acuerdo antes mencionado<sup>6</sup>.
- Certificado expedido por el Presidente del Concejo Municipal de Cicuco, en el que hace constar que el acuerdo en mención fue aprobado en los 2 debates reglamentarios<sup>7</sup>.
- Certificado expedido por el Alcalde Municipal de Cicuco en el cual hace constar que el acuerdo en mención cumple con los requisitos constitucionales y legales, e imparte la sanción y ordena su publicación<sup>8</sup>.

El texto del Acuerdo No. 003 de 4 de septiembre de 2018, es el siguiente:

*"ARTICULO PRIMERO: Facultar por el termino de Cuatro (4) meses al alcalde municipal para modificar, adicionar, trasladar y crear rubros al presupuesto general de rentas, recursos de capital y apropiaciones para gastos del municipio de Cicuco – bolívar (sic9 para la vigencia 2018", previo concepto favorable del CONFIS y hasta el 31 de Diciembre de 2018, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 313, numeral 3 de la constitución política.*

*PARAGRAFO I: Las modificaciones al Presupuesto, en todo caso, deberá consultar el marco Fiscal de Mediano Plazo de la correspondiente vigencia fiscal.*

*PARAGRAGO II: La Secretaria de Hacienda Municipal enviará el concejo Municipal las modificaciones realizadas dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se produzca el respectivo acto Administrativo"*

De conformidad con lo señalado en el marco normativo de esta providencia, y lo conceptuado por el Consejo de Estado en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, encuentra esta Corporación, que para comprender mejor lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, además de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en la Ley 1551 de 2012, es

<sup>5</sup> Fols. 14

<sup>6</sup> Fol. 15-18

<sup>7</sup> Fol. 12

<sup>8</sup> Fol. 11





13001-23-33-000-2018-00730-01

necesario que su contenido se analice en concordancia con las otras normas de rango superior, que regulan aspectos presupuestales. En tal sentido, se tiene que con fundamento en dichas disposiciones y en lo normado en los numerales 4 y 5 del artículo 313 de la Carta, corresponde a los Concejos, como órganos de representación popular, las facultades de votar los tributos y gastos locales, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. En ese orden, es evidente que, como se señaló en el párrafo anterior, el Constituyente radicó en los concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales. No obstante a ello, dado que el presupuesto no es un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el mismo requiera de ajustes en el curso de su ejecución, justificados por la necesidad de hacerlo congruente con los planes y programas a desarrollar.

Al respecto, los artículos arriba reproducidos del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto, facultad que al ser interpretada para el nivel municipal, se predica exclusivamente del órgano de representación popular, siendo del caso precisar que no resulta aplicable la excepción prevista para el nivel nacional, dirigida a que en los estados de excepción, dicha competencia esté atribuida al Gobierno Nacional, puesto que la declaratoria de tales estados es del resorte exclusivo del Presidente de la República y sus Ministros.

Todo lo anterior lleva a ésta Magistratura a concluir que las facultades pro tempores otorgadas al Alcalde del Municipio de Cicuco - Bolívar en el acuerdo acusado de modificar, adicionar, trasladar y crear recursos al presupuesto, viola los artículos constitucionales citados por el Gobernador de Bolívar, ya que, se reitera, es de exclusiva competencia de los Concejos expedir el presupuesto municipal y sus modificaciones y por ningún motivo puede trasladarse en el mandatario local tal facultad, pues decir lo contrario, sería desconocer el trámite previsto en las normas de carácter presupuestal. En consecuencia, se declarará la invalidez del acuerdo acusado.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,





13001-23-33-000-2018-00730-01

**IV.- FALLA**

**PRIMERO: Declarar la invalidez** del Acuerdo N° 003 del 04 de septiembre de 2018, Concejo Municipal de Cicuco - Bolívar, "Por el cual se concede facultades *protempore* al Alcalde Municipal para modificar, adicionar, trasladar y crear rubros al presupuesto general de rentas, recursos de capital y apropiaciones para gastos del municipio de cicuco – Bolívar para la vigencia 2018", de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: COMUNICAR** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Cicuco - Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de ese municipio y al Gobernador de Bolívar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala No. 015 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PENUELA ARCE



100



---

---