



Cartagena de Indias D.T. y C., veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Acción	OBSERVACIÓN
Radicado	13-001-23-33-000-2018-00795-00
Demandante	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO No. 009 DE 2018 - CONCEJO MUNICIPAL DE RIO VIEJO
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Invalidez de Acuerdo que aprueba Reducción del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal – Falta de Competencia del Concejo Municipal – Competencia exclusiva del Alcalde Municipal.

**I.- ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda.**

El Gobernador de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo N° 009 del 31 de agosto de 2018 *"POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN UNOS RECURSOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, GASTO Y SERVICIOS DE DEUDA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE RIO VIEJO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2018"*

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

En el acápite correspondiente a las normas violadas se relacionó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996, manifestando que el Acuerdo No 009 de 31 de agosto de 2018, objeto de observación, viola lo preceptuado en dichas normas; toda vez que, el acuerdo en mención fue presentado por iniciativa del señor WILLINTON CONTRERAS CAMPUZANO, Presidente del Concejo Municipal y aprobado por el Concejo Municipal, y a criterio del demandante, la competencia en materia de iniciativa presupuestal es exclusiva del alcalde, pues así lo dispone el numeral 3 del literal a) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994.



13001-23-33-000-2018-00795-00

Adiciona su argumento, citando la sentencia C-772 de 1998, de la H. Corte Constitucional, la cual señala que *"Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los 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 o inversión", y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las "autoridades administrativas" modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales"*, por lo que, a su juicio, no es viable que la iniciativa (proyecto) sea de los concejales municipales.

Concluyendo que corresponde al ejecutivo la reducción de las partidas presupuestales, en consecuencia el concejo se atribuyó una competencia que legalmente no le corresponde.

### **1.3. Actuación procesal**

El día 03 de diciembre de 2018<sup>1</sup>, la Gobernación de Bolívar a través de su Secretario del Interior (E), presentó Observación al Acuerdo N° 009 del 31 de agosto de 2018, contra el municipio de Rio Viejo – Bolívar, siendo admitida mediante auto del 06 de diciembre de 2018<sup>2</sup>, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, notificando al Agente del Ministerio Público, al Alcalde de Rio Viejo (Bolívar), al Consejo Municipal de Rio Viejo (Bolívar) y al Departamento de Bolívar<sup>3</sup>. El proceso fue fijado en lista, entre el 17 y el 30 de enero de 2019<sup>4</sup>.

## **II. - CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La ALCALDÍA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIO VIEJO – BOLÍVAR no dio contestación a la demanda.

<sup>1</sup> Folio 1

<sup>2</sup> Folio 38 y reverso

<sup>3</sup> Folio 39-40

<sup>4</sup> Folio 41



### III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 3.1 Control de legalidad

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas<sup>5</sup>.

#### 3.2 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A., este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la observación formulada por el Gobernador del departamento de Bolívar al acuerdo municipal demandado.

#### 3.3 Problema jurídico

Advierte la Sala que el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si:

*¿Vulnera el Acuerdo No. 009 de 31 de agosto de 2018 "Por medio del cual se reducen unos recursos al presupuesto general de rentas, gasto y servicios de deuda pública del municipio de RIO VIEJO, para la vigencia fiscal de 2018", expedido por el Concejo Municipal de Rio Viejo (Bolívar), el numeral 3º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como los artículos 76 y 77 del Decreto 111*

<sup>5</sup> Dto. 1333 de 1986. **Artículo 121º.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.



13001-23-33-000-2018-00795-00

de 1996, por considerar que EL Concejo Municipal se atribuye competencias que son exclusivas del Alcalde?

Para abordar el problema planteado, se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) Marco normativo; ii) Principio de legalidad del gasto público y iii) Caso concreto.

### 3.4 Tesis

De la interpretación de la demanda, la Sala concreta la tesis argumentativa del caso, para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

La parte demandante considera inválido el Acuerdo No. 009 del 31 de agosto de 2018, por considerar vulnerado el artículo 91 del Ley 136 de 1994, y los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996; argumentando que, el proyecto de acuerdo fue presentado por iniciativa del señor WILLINTON CONTRERAS CAMPUZANO, Presidente del Consejo Municipal de Rio Viejo – Bolívar, el cual aprobó la reducción de partidas presupuestales, atribuyéndose competencias que legalmente no le corresponden, puesto que la competencia en materia de iniciativa presupuestal es exclusiva del Alcalde.

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo N° 009 de 31 de agosto de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Rio Viejo - Bolívar, por considerarse que desconoce las exigencias dispuestas en el artículo 347 de la Constitución Política y los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996, por cuanto todo acto administrativo, para su modificación, debe someterse a los procedimientos y formalidades especiales establecidos en la normatividad pertinente, siendo que el alcalde del municipio es el único competente para hacer la reducción de apropiaciones presupuestales, por decreto.

### 3.5 Competencia

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, sea del caso señalar que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del





13001-23-33-000-2018-00795-00

artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986<sup>6</sup>, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

Las potestades así conferidas al gobernador, suponen el envío previo a este, por parte del alcalde municipal, de copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986. En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el Acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

Las anteriores previsiones, resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986<sup>7</sup>, el cual señala que:

*"El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso."*

Así las cosas, a través de este medio procesal se asigna al gobernador del departamento, el deber de revisar los acuerdos de los concejos y decretos de los alcaldes de su jurisdicción y si encuentra que los mismos son violatorios de la Constitución, la Ley y las ordenanzas, debe enviarlos al Tribunal administrativo correspondiente para que decida sobre su validez.

Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno.

<sup>6</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<sup>7</sup> Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.





### 3.6 Marco Normativo y Jurisprudencial

En primer lugar ha de indicar la Sala que el presupuesto ha sido reconocido por la Corte Constitucional, reconociendo su importancia estratégica en el proceso de planeación, el cual se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, se hacen efectivas las políticas públicas y particularmente se lleva a cabo una estimación anticipada de los ingresos así como se autorizan los gastos públicos que se han de ejecutar en el respectivo periodo fiscal.

Precisamente la doctrina<sup>8</sup> ha indicado que la ley anual de presupuesto corresponde a un estimativo de los ingresos fiscales sumado a una estimación y autorización de los gastos públicos, el cual cada año realiza el órgano de representación popular que en el caso del municipio, es el Concejo, ello en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

En ese contexto, el artículo 313 de la Constitución Política dispone en su numeral 5, que corresponde a los Concejos Municipales dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. A su turno, el numeral 5° del artículo 315 ibídem establece que al Alcalde le corresponde presentar oportunamente al Concejo, los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio.

Por disposición de los artículos 352 y 353 de la Carta, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que le compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313 superior; en efecto dichas normas disponen lo siguiente:

**"Artículo 313.** *Corresponde a los concejos: (...)*

*5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)"*

<sup>8</sup> RESTREPO Juan Camilo. HACIENDA PÚBLICA. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1992, 011.. 229 y ss.



13001-23-33-000-2018-00795-00

**"Artículo 315.** *Son atribuciones del alcalde: (...)*

*5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. (...)"*

**"Artículo 352.** *Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar."*

**"Artículo 353.** *Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto."*

En efecto, el artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996 (15 de enero), dispone que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto; al respecto, indica la norma:

**"Artículo 104.** *A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 32)."*

Como se advierte de la lectura de las normas tanto de orden constitucional y legal y tal como lo ha reconocido la doctrina especializadas en la materia, el ciclo presupuestal puede ser subdividido en cuatro grandes etapas, a saber: **i)** preparación, **ii)** aprobación, **iii)** ejecución y **iv)** control.

Para los efectos de la presente providencia, únicamente se hará referencia a las dos primeras fases, esto es la preparación y la aprobación, por cuanto respecto de éstas recaen los cargos propuestos en contra del proyecto de Acuerdo demandado.



13001-23-33-000-2018-00795-00

En éste punto ha de precisar la Sala que a efectos del estudio de éstas dos etapas del ciclo presupuestal, se invocaran normas referentes al proceso presupuestal del orden nacional, las cuales resultan aplicables al orden territorial, tal como expresamente lo dispone el artículo 353 de la Constitución.

Así la cosas, en lo que tiene que ver con la etapa de preparación del presupuesto, corresponde al gobierno en el orden nacional o a los Alcaldes en el orden territorial, preparar y presentar el presupuesto ante el órgano de elección colegiada; en efecto, el artículo 346 de la Constitución dispone lo siguiente:

*"Artículo 346. Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 003 de 2011: 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".*

En el caso de las entidades territoriales (municipios), el numeral 5 del artículo 315 de la C.P., y el 91 literal a numeral 3 de la Ley 136 de 1994, fijan en cabeza del alcalde la competencia de presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.

Ahora bien, el ciclo presupuestal se encuentra orientado por unos principios que encuentran soporte tanto a nivel constitucional como legal; en efecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto previsto en el Decreto 111 de 1996 en los artículos 12 a 24, establece los principios del Sistema Presupuestal, que resultan aplicables en el ámbito municipal, salvo los de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal; dichos principios son los siguientes:



- Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (Art. 13).
- Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Art. 14).
- Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Art. 15).
- Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación (Art. 16).
- Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes (Art. 17).
- Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Art. 18).
- Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman (Art. 19).

La Corte Constitucional en sentencia C-337 de 1993, al referirse a la importancia de los principios en el Sistema Presupuestal, indicó que "En este orden de ideas, los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto". (Subrayas fuera del texto)



13001-23-33-000-2018-00795-00

En esa línea de argumentación y para los efectos del asunto puesto a consideración de la Sala, se hará especial énfasis en el alcance de los principios de planeación y universalidad del presupuesto, ello por cuanto al realizarse la verificación del cumplimiento de éstos en la expedición del Acuerdo aquí demandado, se podrá concluir si el mismo es o no inválido.

En efecto, tal como se vio en precedencia según el **principio de planeación**, el presupuesto de una entidad territorial deberá reflejar los planes de corto, mediano y largo plazo; además deberá guardar concordancia con el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones, el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Operativo Anual de Inversiones, según corresponda a cada entidad.

A su turno, el **principio de universalidad** se ve reflejado en que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que se esperan realizar en la respectiva vigencia fiscal, principio que encuentra soporte constitucional en el artículo 347 en los siguientes términos:

*"Artículo 347.- El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia legal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados".*

Ahora bien, siguiendo lo establecido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la ley anual de presupuesto se compone de tres partes:

*"Artículo 11. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:*

- a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;*
- b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos*





públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan".

Respecto a estos tres componentes del presupuesto anual de presupuesto, la Corte Constitucional en sentencia C- 652 de 2015, indicó lo siguiente:

"(...) i) La primera parte corresponde al presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, conformados por los ingresos tributarios y no tributarios, y por las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

ii) La segunda parte contiene el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que incluye los gastos o apropiaciones de los órganos del Estado durante el correspondiente periodo fiscal, y distingue entre los gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda pública. Dicha parte incluye, entonces, las apropiaciones para las entidades públicas, clasificadas en diferentes secciones que corresponden a: la Rama judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional (...).

Finalmente, a la tercera y última parte de la ley de presupuesto se integran las disposiciones generales, que contiene las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente están llamadas a regir durante el periodo fiscal para el cual hayan sido expedidas. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que deben seguir, tanto el Gobierno Nacional como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, como las otras autoridades ordenadoras de gasto, dentro de la vigencia fiscal en la que rige el respectivo presupuesto (...)"

En suma conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma que como se vio en precedencia debe ser observada para las entidades territoriales a efectos de fijar el presupuesto municipal, se prevé la posibilidad que los Concejos municipales de adicionar partidas existentes o crear nuevos rubros,



siempre y cuando se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir para su apertura previa disponibilidad certificada por el contador, o por quien haga sus veces.

De otra parte, tenemos lo establecido en el numeral 9º del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, que modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, sobre las atribuciones, además de las que se señalan en la Constitución y la ley, de los concejos las siguientes:

**"ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES...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..."

En consonancia con lo anterior, el Decreto 111 de 1996, en lo relativo a las apropiaciones presupuestales, dispone:

**Artículo 76.** En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38/89, artículo 63, Ley 179/94, artículo 34).

**Artículo 77.** Cuando, el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, **por medio de decreto**, las apropiaciones a las que se aplican unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se



13001-23-33-000-2018-00795-00

reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38/89, artículo 64, Ley 179/94, artículo 55, inciso 6o.). (Subrayas fuera del texto)

**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 contra créditos a la ley de apropiaciones (L. 38/89, art. 67).

**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.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo 35)."

Atendiendo al anterior recuento normativo, se tiene que en virtud de la Constitución vigente, si bien se facultó a los municipios para la expedición de las normas orgánicas en materia de presupuesto, se impuso como límite la sujeción de estas al estatuto nacional.

De igual modo, se advierte que el presupuesto municipal es un acto administrativo que para su modificación está sometido a procedimientos y formalidades especiales, siendo viable como parte de las mismas, las siguientes:

(i) **Reducción** o aplazamiento total o parcial de apropiaciones presupuestales, tema este al que se hace referencia en la presente Observación.

(ii) Traslados presupuestales, que consiste en el cambio de autorización de un rubro a otro del presupuesto, sin que por ello se afecte su monto total, los que estarán sujetos a los requisitos previstos en la ley para los créditos adicionales, y,

(iii) Adición presupuestal o crédito adicional, y que consiste en que durante la ejecución del presupuesto se hace indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios



existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley<sup>9</sup>, eventos en los cuales, para efectuar la adición al presupuesto se debe establecer en forma clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura, excepto cuando "se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones"<sup>10</sup>, siendo igualmente necesario que la disponibilidad de dichos recursos sea debidamente certificada.

### **3.7 Principio de legalidad del gasto público**

Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, con fundamento en el artículo 345 de la Constitución Política, el principio de legalidad del gasto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general. Con este principio se busca concretamente, claridad y orden en materia del gasto, a través del control democrático, toda vez que, la decisión sobre el gasto en un Estado Social de Derecho es compleja y no depende de un solo momento, una sola autoridad o una sola decisión.

El principio de legalidad es uno de los fundamentos más importantes de las democracias, tanto es así, que según este principio corresponde, hablando del presupuesto de la Nación, al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático, señala la sentencia C-772 de 1998 sobre el particular:

*"En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas."*

### **3.8 Caso Concreto**

El texto del Acuerdo No. 009 del 31 de agosto de 2018<sup>11</sup>, cuya invalidez se pide por parte del Secretario del Interior (E) de la Gobernación de Bolívar, en lo esencial señala lo siguiente:

<sup>9</sup> Decreto 111 de 1996, Art. 79.

<sup>10</sup> Decreto 111 de 1996, Art. 81.

<sup>11</sup> Ver folios 16 - 18





**"Artículo Primero.** Redúzcase al Presupuesto General de Rentas, Gastos y Deuda Pública del Municipio de Río Viejo, para la vigencia fiscal 2018, en el sector Educación la suma de CIENTO DOCE MILLONES SEISCIENTOS VEINTE MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESOS ML (\$1 12.620 185) m/l cte., de la siguiente manera:

**REDÚZCASE AL PRESUPUESTO DE RENTAS**

Código	Denominación	Valor
T.I	INGRESOS	
T.I.A.	INGRESOS CORRIENTES	
T.I.A.2	NO TRIBUTARIOS	
T.I.A.2.6	TRANSFERENCIAS	
T.I.A.2.6.2.	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	
T.I.A.2.6.2.1.	DEL NIVEL NACIONAL	
T.I.A.2.6.2.1.1.	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	
T.I.A.2.6.2.1.1.1	SGP - EDUCACIÓN	
T.I.A.2.6.2.1.1.1.4	SGP - EDUCACIÓN - Recursos de calidad	
T.I.A.2.6.2.1.1.1.4.1	Calidad Por Matrícula Oficial	\$271.759.713.00

**REDÚZCASE AL PRESUPUESTO DE GASTOS**

Código	Denominación	Valor
	GASTOS	
A	GASTOS DE INVERSIÓN	
A.1	EDUCACIÓN	
A.1.2.	CALIDAD - MATRÍCULA	
A.1.2.7	Transporte Escolar	\$271.759.713.00

**Artículo 2º** - El presente proyecto de Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación..."



### **3.8.1 Análisis de la observación propuesta por la Gobernación de Bolívar frente al marco normativo expuesto**

El Secretario del Interior, delegado por el Gobernador del Departamento de Bolívar, solicita que sea declarada la invalidez del Acuerdo No. 009 del 31 de agosto de 2018 del Concejo Municipal de Río Viejo - Bolívar, por el presunto incumplimiento de lo previsto en el artículo 91 de la ley 136 de 1996 y los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996, según el cual, el concejo se atribuyó competencias que legalmente no le corresponden, toda vez que, la iniciativa para la reducción de partidas presupuestales es exclusiva del alcalde.

De conformidad con lo anterior, se tiene que el artículo primero del Acuerdo No. 009 de 31 de agosto de 2018, dispone reducir el presupuesto general de rentas, gastos y deuda pública del municipio de Río Viejo, para la vigencia fiscal de 2018, en el sector educación, a la suma de \$112.620.185; determinándose en ese mismo artículo que dicha reducción corresponde a \$271.759.713.

En virtud a lo anterior, surge el interrogante sobre ¿Quién debe hacer la reducción o aplazamiento al presupuesto general del municipio?

Pues bien, cabe determinar que, conforme a lo establecido en los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996, la reducción o aplazamiento del presupuesto las puede hacer el alcalde por decreto. Ello se podrá realizar, cuando, en cualquier mes del año, para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en uno de los siguientes casos:

- Si el tesorero (secretario de hacienda) estimare que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas, que deban pagarse con cargo a tales recursos o que no fueron aprobados los nuevos recursos por el concejo, o que los aprobados fueron insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política.
- O que no se perfeccionen los recursos de créditos autorizados.  
En este caso, el alcalde puede prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones.



- O para reducir gastos de funcionamiento que le permitan atender el pago de reservas de apropiación.

De otra parte, del material probatorio obrante dentro del plenario observa la Sala que en la Exposición de Motivos del proyecto de Acuerdo<sup>12</sup>, si bien se cita el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que establece como una de las atribuciones del Alcalde Municipal la de presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo, en el presente caso es el Presidente del Concejo Municipal quien presenta el proyecto de acuerdo objeto de estudio, con el fin de que se realice la reducción de los recursos para educación, arguyendo que hubo un error de carácter aritmético al momento de realizar la adición de dichos recursos, debiéndose realizar el ajuste al presupuesto de rentas, gastos y servicios de la deuda pública del municipio, toda vez que el Departamento Nacional de Planeación realizó la asignación correspondiente a educación – componente calidad matrícula doceavas vigencias 2018, por valor de \$384.369.898, y en realidad la cifra a adicionar en el presupuesto municipal correspondía a la suma de \$112.620.185.

Las anteriores probanzas allegadas al expediente, permiten concluir a la Sala que el Acuerdo 009 del 31 de agosto de 2018, si bien no violó el numeral 3º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señalada por la Gobernación de Bolívar en sus observaciones, si desconoce las exigencias dispuestas los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996, así como del artículo 347 de la Constitución Política; por cuanto todo acto administrativo, para su modificación, debe someterse a los procedimientos y formalidades especiales establecidos en dicha normatividad; que para el caso bajo estudio, la competencia para la reducción de apropiaciones presupuestales, sólo recae en el cabeza del alcalde municipal, quien puede hacerlo por decreto.

Es menester precisar por esta Sala, que en el presente caso, la pretensión de invalidez del acuerdo No 009 de 31 de agosto de 2018, está llamada a prosperar y en ese sentido es positiva la respuesta al problema jurídico planteado, por cuanto el acuerdo aquí analizado, violenta los postulados de la ley orgánica de presupuesto, puesto que el proyecto de acuerdo y su

<sup>12</sup> Folios 14-15



13001-23-33-000-2018-00795-00

exposición de motivos fue iniciativa del Presidente del Concejo Municipal, quien **no** es el competente legal para hacerlo, como ya se explicó.

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** del Acuerdo No. 009 del 31 de agosto de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Río Viejo (Bolívar), de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Río Viejo (Bolívar) y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

**TERCERO: ARCHÍVESE** el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las desanotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha Acta No. 020

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ-CONTRERAS

AUSENTE CON PERMISO  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE