Cartagena de Indias D. T y C., veintitrés (23) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Acción	**OBSERVACIONES**
Radicado	**13-001-23-33-000-2019-00282-00**
Demandante	**GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR**
Demandado	**ACUERDO No. 005 DEL MUNICIPIO DE CLEMENCIA – BOLÍVAR**
Magistrado Ponente	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	*Invalidez parcial del Acuerdo 005 de 2018 Municipio de Clemencia (Bolívar)* – Modificaciones presupuestales.

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda[1].

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones en contra del Acuerdo N° 005 de 08 de octubre de 2018 *"Por medio del cual se conceden facultades al alcalde municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del municipio de Clemencia – Bolívar - vigencia fiscal de 2018"*.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Para el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, el Acuerdo demandado atenta contra lo preceptuado en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional; toda vez que, a su juicio, el artículo primero del acuerdo autoriza al alcalde para realizar adiciones al presupuesto de 2018, y el artículo segundo autoriza adicionar recursos, es decir, no lo hará el Concejo municipal, sino que lo ordena, violando lo preceptuado en el artículo 345 de la Constitución Política, que establece que no se podrá efectuar ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Invoca la aplicación del concepto 1889 de 2008 del Consejo de Estado, que sobre las modificaciones al presupuesto anual precisó: *"Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los*

[1] Folios 1-3

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 compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5°, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (...)

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. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción... "

Por lo anterior, solicita se declare la invalidez parcial del artículo primero del acuerdo No. 005 de 2018 del municipio de Clemencia – Bolívar.

II.- ACTUACIÓN PROCESAL

Una vez recibido el expediente de la referencia, este Tribunal procedió a realizar el estudio de la misma, disponiéndose su admisión mediante auto del 28 de mayo de 2019[2].

La anterior actuación, fue notificada al Agente del Ministerio Público, al Alcalde de Clemencia – Bolívar y al Concejo Municipal de Clemencia (Bolívar)[3], surtiéndose la fijación en lista de la demanda entre los días 17 al 30 de julio de 2019[4].

[2] Folio 53
[3] Folios 54-55
[4] Folio 62

II. - CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Alcaldía Municipal de Clemencia – Bolívar, dio contestación a la demanda[5], con escrito de fecha 05 de julio de 2019, y manifiesta que el Concejo Municipal, mediante el acuerdo bajo estudio, no dio facultades abiertas al Alcalde Municipal de Clemencia – Bolívar, sino facultades específicas donde se iban adicionar los recurso del Municipio; agregando que, por error humano e involuntario, no se anexó al momento de radicación en la Gobernación de Bolívar.

En esta oportunidad anexó a su escrito documento en un (1) folio de *"PRESUPUESTO DE INGRESOS"*, en el cual se relacionan los siguientes conceptos y valores:

"ANEXO 1

CÓDIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	FUENTE DE FINANCIACIÓN	VALOR
PRESUPUESTO DE INGRESOS			
TI	INGRESOS TOTALES		217,735,470.00
TI.A	INGRESOS CORRIENTES		193,772,446.00
TI.A.1	INGRESOS TRIBUTARIOS		193,772,446.00
TI.A.1.28	ESTAMPILLAS		183,666,171.00
TI.A.1.28.1	PRO ESTAMPILLA DEL ANCIANO 4%	15-ESTAMPILLA PRO-ANCIANO	116,466,384.00
TI.A.1.28.8	PRO UNIVERSIDADES PUBLICAS 1%	14-ESTAMPILLA PRO UNIVERS	18,848,716.00
TI.A.1.28.9	PRO-CULTURA 1%		24,003,716.00
TI.A.1.28.10	OTRAS ESTAMPILLAS		24,347,352.00
TI.A.1.28.10.1	ORI.HOSPITAL 1%	16- ESTAMPILLA PRO HOSPITAL	24,347,352.00
TI.A.1.30	CONTRIBUCIÓN SOBRE CONTRATO DE OBRAS 5%	11- IMPUESTO CONTRIBUCIÓN DE CONTRATO 5%	10,106,275.00
TI.A.2.6	TRANSFERENCIAS		23,963,024.00
TI.A.2.6.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN		23,963,024.00
TI.A.2.6.2.2	DEL NIVEL DEPARTAMENTAL		23,963,024.00
TI.A.2.6.2.2.4	OTRAS TRANSFERENCIAS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL	55- ESTAMPILLA PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR /DEPARTAM)	23,963,024.00

MIGUEL GUILLERMO GRAU SALCEDO
Alcalde Municipal

[5] Folio 60

ANEXO 2

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	FUENTE DE FINANCIACIÓN	VALOR
PRESUPUESTOS DE GASTOS			
1	GASTOS TOTALES		217,735,470.00
1.3.	TRANSFERENCIAS CORRIENTES		43,196,068.00
1.3.6	TRANSFERENCIAS CORRIENTES: ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS NIVEL TERRITORIAL.		
1.3.6.4	UNIVERSIDADES PUBLICAS		18,848,716.00
1.3.6.4.6	OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES A UNIVERSIDADES PUBLICAS	14- ESTAMPILLA PRO-UNIVERSIDAD	18,848,716.00
1.3.25	OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES		24,347,352.00
1.3.25.1	ESTAMPILLA PRO-HOSPITAL	16- ESTAMPILLA PRO-HOSPITAL	24,347,352.00
GASTOS DE INVERSIÓN			
A.	INVERSION		174,539,402.00
A.5	CULTURA		24,003,719.00
A.5.1	FOMENTO, APOYO Y DIFUSION DE EVENTOS ARTISTICOS CULTURALES	12- ESTAMPILLA PRO CULTURA	24,003,719.00
A.14.4	PROTECCION Y APOYO AL ADULTO MAYOR		140,429,408.00
A.14.4.3	ADQUISICION DE INSUMOS, SUMINISTROS Y DOTACION	55- ESTAMPILLA PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR (DEPARTAMENTO)	23,963,024.00
A.14.4.4	PRESTACION DIRECTA DE SERVICIOS	15 –ESTAMPILLA PRO-ANCIANO	116,466,384.00
A.18	SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD		10,106,275.00
A.18.4	FONDO DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (FONSET) LEY 1421 DE 2010		
A.18.4.6	GASTOS DESTINADOS A GENERAR AMBIENTES QUE PROPICIEN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PRESERVACIÓN DE ORDEN PÚBLICO	11- IMPUESTO CONTRIBUCION DE CNTRATO (sic) 5%	10,106,275.00

MIGUEL GUILLERMO GRAU SALCEDO
Alcalde Municipal"

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.

3.2. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

3.3. Problema Jurídico

Si bien en el acápite de pretensiones se solicita únicamente la invalidez parcial del artículo primero del acuerdo, en los *"FUNDAMENTOS DE DERECHO"* se señala que la observación va encaminada igualmente contra el artículo segundo del acuerdo, que también autoriza adicionar recursos al presupuesto.

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae en establecer si ¿es procedente declarar la invalidez parcial de los artículos primero y segundo del Acuerdo Nº 005 de 08 de octubre de 2018, proferido por el Concejo Municipal de Clemencia - Bolívar, por ser violatorio de lo preceptuado en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional; al autorizar al Alcalde Municipal para realizar modificaciones (adiciones) al Presupuesto Municipal por el resto de la vigencia 2018?

3.4. Tesis

La Sala declarará la invalidez parcial del Acuerdo Nº 005 de 2018, *"Por medio del cual se conceden facultades al alcalde municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (**adiciones**, reducciones,*

traslados) del municipio de Clemencia – Bolívar - vigencia fiscal de 2018", por ser violatorios del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, los artículos 345 y 346 Ibidem y los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996, al autorizar al Alcalde Municipal para realizar modificaciones (adiciones) al Presupuesto Municipal.

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

3.5. 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[6] 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

---

6 RESTREPO Juan Camilo. HACIENDA PÚBLICA. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1992, 011.. 229 y ss.

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. (...)*".
>
> "***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 especializada 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.

En este 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 1° 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)

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 de 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 período 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 puedan 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 9° 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 estimare 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 reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38/89, artículo 64, Ley 179/94, artículo 55, inciso 6o.).*

***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.* (Subrayas fuera del texto)

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[7], 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"*[8], siendo igualmente necesario que la disponibilidad de dichos recursos sea debidamente certificada.

3.6. 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

[7] Decreto 111 de 1996, Art. 79.
[8] Decreto 111 de 1996, Art. 81.

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."*

3.6. Caso concreto

3.6.1 Hechos relevantes probados

- Copia de certificación de fecha 06 de mayo de 2019, por medio de la cual el Alcalde Municipal de Clemencia, remite a la Gobernación de Bolívar una descripción de los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal en el año 2018.[9]
- Copia de certificación de fecha 16 de octubre de 2018, expedida por el Personero Municipal de Clemencia – Bolívar, en la que hace constar que el 09 de octubre de 2018, la Alcaldía del municipio, fijó en la cartelera principal el acuerdo objeto de estudio en esta providencia.[10]
- Copia de certificación de fecha 16 de octubre de 2018, suscrita por el Técnico Administrativo del Despacho del Alcalde del Municipio de Clemencia, dejando constancia que el día 16 de octubre se desfija de la cartelera principal de la Alcaldía Municipal de Clemencia – Bolívar, el Acuerdo No. 005 del 08 de octubre de 2018.[11]
- Copia del oficio N° 027 de fecha 08 octubre de 2018, suscrito por la Secretaria General del Concejo, con el cual remite a la Alcaldía del Municipio de Clemencia el Acuerdo N° 005 del 08 de octubre de 2018, para su respectiva sanción.[12]
- Copia de la certificación expedida por la Secretaria del Concejo Municipal del Clemencia – Bolívar, de fecha 08 de octubre de 2018, en el cual hace constar la fecha y número de debates que se dieron para la expedición del Acuerdo N° 005 de 2018.[13]
- Copia de Acta de Comisión de Estudio, expedido por el Concejo Municipal de Clemencia - Bolívar, en el cual se dejó constancia que el

[9] Folios 7-11 y 38-43
[10] Folio 12
[11] Folio 13
[12] Folio 16
[13] Folio 17

día 03 de octubre de 2018, se llevó a cabo el primer debate del proyecto de acuerdo *"Por medio del cual se conceden facultades al alcalde municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del municipio de Clemencia – Bolívar - vigencia fiscal de 2018"*.[14]

- Copia de la exposición de motivos mediante el cual se explica, da a conocer el contenido y el alcance del proyecto de acuerdo antes citado, con fecha 28 de septiembre de 2018, suscrita por el Alcalde del Municipio de Clemencia, el Dr. Miguel Guillermo Grau Salcedo.[15]
- Copia del Acuerdo 005 de 08 de octubre de 2018 *"Por medio del cual se conceden facultades al alcalde municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del municipio de Clemencia – Bolívar - vigencia fiscal de 2018"*[16].
- Copia Acta No. 072 de fecha 08 de octubre de 2018 "SESIÓN EXTRAORDINARIA #4 del mes de Octubre", de la cual se verifica la realización del segundo debate de proyectos de acuerdos a) *"POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL PARA REALIZAR MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS (ADICIONES, REDUCCIONES, TRASLADOS) DEL MUNICIPIO DE CLEMENCIA BOLÍVAR - VIGENCIA FISCAL DE 2018"*[17]

3.7. 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 parcialmente la invalidez de los artículos primero y segundo del Acuerdo No. 005 de 2018 del Municipio de Clemencia -Bolívar, por la presunta violación de los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, pues autoriza al alcalde municipal para realizar adiciones al presupuesto 2018, por lo que considera que con ello se viola lo preceptuado en el artículo 345 de la Constitución Política, que establece que no se podrá efectuar *"ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos municipales, ni trasferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."*

De conformidad con lo anterior, en efecto, se tiene que los artículos primero y segundo del Acuerdo No. 005 del 08 de octubre de 2018, otorgan al Alcalde

---

[14] Folios 19-22
[15] Folio 23
[16] Folios 24-25
[17] Folios 26-37

Municipal de Clemencia - Bolívar, facultades para realizar modificaciones al presupuesto municipal, entre estas, adiciones; por el resto de la vigencia 2018.

La Alcaldía de Clemencia al momento de pronunciarse sobre las observaciones aquí formuladas, manifestó que el Concejo Municipal del Municipio de Clemencia – Bolívar no le otorgó facultades abiertas, sino facultades específicas donde se iban adicionar los recursos del municipio; atribuyendo el hecho de no haber anexado la evidencia de ello, al momento de ser radicado en la Gobernación de Bolívar, a un error humano e involuntario. Anexando a su escrito de contestación dos cuadros relacionando presupuesto de ingresos y de gastos.

Ahora bien, del material probatorio obrante dentro del plenario observa la Sala que, el Alcalde de Clemencia en su exposición de motivos de la presentación del proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal de Clemencia[18], expresó que dicho proyecto se encontraba basado en la realidad municipal *"con una proyección establecida por el comportamiento del recaudo de los últimos tres meses, y además considerando algunas variables que afectan las rentas municipales"*.

Así mismo, se avizora Copia del Acta No. 072 de fecha 08 de octubre de 2018 "SESIÓN EXTRAORDINARIA #4 del mes de Octubre", de la cual se verifica la realización del segundo debate de proyecto de acuerdo antes mencionado[19], dentro del cual el Concejal Rafael Tovar, en su intervención expresó: *"...el alcalde en su programa de gobierno y su plan de desarrollo tiene unas obras por ejecutar y no cuenta con los recursos suficientes y está solicitando unas facultades para hacer modificaciones y traslados, reducciones o adición y esto hace también parte del recaudo que ha hecho el municipio durante estos tres trimestres, pienso que en la exposición de motivos debieron colocar el valor de estos recaudos que pueden servir para la terminación de algunas obras..."*. (Subrayas fuera del texto)

Durante ese debate, el Presidente del Concejo Wilder Jiménez Solano, manifestó: *"...también comparto la idea que tuvo el Honorable Concejal RAFAEL TOVAR hubiésemos tenido esa precaución de solicitar esos montos para saber que tanto se recaudó de esas estampillas y que cantidad se va a trasladar hacia la planta del Municipio porque recuerden que esas estampillas tienen también una destinación específica, hay si nos faltó más información con respecto a eso, pero ya estamos bastante avanzados estamos en el segundo debate y ya no podemos retroceder para solicitar esa información..."*.

[18] Folio 23
[19] Folios 26-37

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro para la Sala que respecto a la evidencia de la que habla el Alcalde de Clemencia contentivo de dos cuadros que relacionan *"PRESUPUESTO DE INGRESOS" y "PRESUPUESTO DE GASTOS"*, no sólo se omitió anexarlo al acuerdo objeto de observaciones al momento de radicarlo ante la Gobernación de Bolívar, sino que nunca fue aportado por parte de dicha Alcaldía con la exposición de motivos, ni fue sometido a estudio del Concejo de Clemencia en los debates realizados, para la consecuente aprobación de dicho acuerdo, que bajo toda óptica otorga facultades abiertas y/o generales.

En caso similar al que nos ocupa, la Sala de Decisión 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar[20], para adoptar su decisión, tuvo en cuenta lo estatuido en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, donde establece que el Alcalde Municipal puede hacer modificaciones al presupuesto municipal (adiciones), con previa autorización del Concejo Municipal; no obstante, cuando sea necesario aumentar la cuantía de las apropiaciones no comprendidas en el presupuesto dicha autorización debe ser específica y pro-témpore.

Ahora bien, el Concejo Municipal de Clemencia – Bolívar, mediante los artículos primero y segundo del acuerdo objeto de observaciones dispone:

> *"ARTÍCULO PRIMERO: Otórguese facultades al alcalde Municipal para realizar modificaciones (**Adiciones**, Reducciones, Traslados) al Presupuesto Municipal por el resto de la vigencia 2018.*
>
> *ARTÍCULO SEGUNDO: Otórguese facultades al alcalde Municipal para realizar modificaciones (**Adiciones**, Reducciones, Traslados) al presupuesto de la vigencia fiscal 2'018 de los recaudos a terceros y municipales como son: estampillas pro-hospital universitario, pro-universidad, pro-anciano, pro-cultura, fondo educación, fondeo de seguridad y convivencia ciudadana y sobretasa ambiental (cardique), teniendo en cuenta que estos recursos deben ser consignados mensualmente a los entes que los administran."*

Conforme a lo transcrito en precedencia, para este Tribunal, las facultades otorgadas al Alcalde de Clemencia fueron otorgadas bajo unos parámetros que contrarían nuestra normatividad constitucional y legal; pues, es deber del Alcalde presentar al Concejo el proyecto de acuerdo sobre las adiciones al presupuesto, cuando sea necesario aumentar la cuantía de las apropiaciones

[20] Ver Sentencia de fecha 31 de mayo de 2019, Sala de Decisión 002 Tribunal Administrativo de Bolívar - Observación de la Gobernación de Bolívar, Rad. 13-001-23-33-000-2019-00097-00.

autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión, el cual requerirá del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, expedido por el contador general del ente territorial, en los establecimientos públicos, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces. Así mismo, la adición del presupuesto requiere de que las partidas en las que se va a incorporar los nuevos dineros que van a ingresar al municipio, deben cumplir con la ley de presupuesto, es decir, debe hacerse como los cuadros anexos que se allegaron a esta actuación, pero que era obligatorio acompañarla en el proyecto de acuerdo que se sometió a estudio y aprobación del Concejo Municipal de Clemencia; al no hacerlo se violan las normas que sobre presupuesto establece la Constitución y la Ley, ya citadas.

Por lo anterior, considera la Sala que, al alcalde no le es dable modificar el presupuesto –adicionar- recursos diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, tal como lo establece la Constitución Nacional y lo regulan los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996; y, se resalta que si bien las autorizaciones y/o facultades otorgadas por el Concejo Municipal de Clemencia – Bolívar al Alcalde Municipal, para hacer adiciones al presupuesto, a través del acuerdo objeto de estudio, que si bien se hizo de manera pro – tempore, pues se estableció *"Estas facultades al alcalde del Municipio de Clemencia serán hasta el 31 de diciembre de 2018"*, lo realizó de manera general sin observación del requisito de especificación.

En consecuencia, se declarará la invalidez parcial de los artículos primero y segundo del Acuerdo No. 005 de 2018 del Concejo Municipal de Clemencia – Bolívar, por ser violatorios del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, los artículos 345 y 346 Ibidem y los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996, al autorizar al Alcalde Municipal para realizar modificaciones **(Adiciones)** al Presupuesto Municipal, sin el lleno de los requisitos legales.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Bolívar**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. - FALLA

PRIMERO: DECLARAR la invalidez parcial de los numerales primero y segundo del Acuerdo N° 05 de 08 de octubre de 2018 del Concejo Municipal de

Clemencia – Bolívar, de la expresión ***"Adiciones";*** conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, según Acta No. 057

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE