

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

EDICTO N° 090

LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

CLASE DE PROCESO: OBSERVACIONES

MAGISTRADO PONENTE: DR LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ.

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOLIVAR.

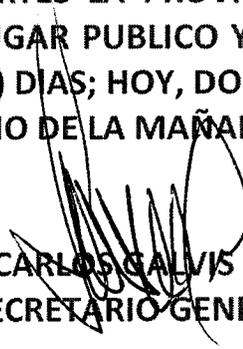
DEMANDADO: ACUERDO NRO 004 DE 30 DE MAYO DE 2013, EMANADO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO-BOLIVAR.

RADICADO: 13001-23-33-000-2013-00408-00.

CLASE PROVIDENCIA: SENTENCIA.

FECHA DE PROVIDENCIA: 09/09 /2013.

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR; SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN UN LUGAR PUBLICO Y VISIBLE DE ESTA SECRETARIA, POR EL TERMINO DE TRES (3) DIAS; HOY, DOCE (12) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00AM).


JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, CARTAGENA, DIECISEIS (16) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

-SALA DE DECISIÓN-

Cartagena de Indias D, T y C, nueve (09) de septiembre de dos mil trece (2013)

Magistrado Ponente : LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Clase de acción : OBSERVACIONES
Referencia : 13-001-23-33-000-2013-00408-00
Demandante : GOBERNADOR DE BOLÍVAR
Demandado : ACUERDO No. 004 del 30 de mayo de 2013 DEL
CONCEJO MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO, BOLÍVAR

Procede la Sala a decidir sobre las Observaciones formuladas por motivos de inconstitucionalidad por el señor Secretario del Interior (E), en su calidad de delegatario del Gobernador de Departamento de Bolívar, al Acuerdo No. 004 del 30 de mayo de 2013 *"POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PROTÉMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

I. ANTECEDENTES

El Secretario del Interior (E), en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 305, numeral 10° de la Constitución Política, y del artículo 82 de la Ley 136 de 1994, en su condición de delegatario del señor Gobernador del Departamento de Bolívar, actuando por conducto de Apoderada Judicial, formuló observaciones por motivos de inconstitucionalidad al Acto Administrativo de la referencia, expedido por el Concejo Municipal de Soplaviento - Bolívar, el cual fue remitido a esta Corporación para decidir sobre su validez.

LAS OBSERVACIONES FORMULADAS: NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Para el Delegado del Gobernador, el Acuerdo Acusado atenta contra los artículos 345 y 346 de la Constitución Política de 1991.

La inconformidad del delegado del Primer Mandatario Departamental estriba en que en el Acuerdo en estudio, el Concejo Municipal autorizó al Alcalde para modificar el presupuesto, incluyendo las adiciones y creaciones de rubros presupuestales, lo cual viola ostensiblemente lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política, que establece que no se podrá efectuar "ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, por las asambleas

departamentales, o por los concejos municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Así mismo el artículo 346 ibidem establece que 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 la ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo; lo cual se traduce en que la Carta Política exige que sea el Concejo quien decrete y autorice cómo deben invertir los dineros del erario público y/o del municipio, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, aspecto sobre el cual se ha pronunciado en varias oportunidades la Corte Constitucional y según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Concejo Municipal a través del Acuerdo de presupuesto, son autorizaciones que limitan la posibilidad de gasto gubernamental ya que éste no puede modificar el presupuesto, pues tal atribución se repite, corresponde por mandato constitucional al concejo y en consecuencia no puede el concejo atribuirle tal función.

Es claro entonces que el concejo no puede autorizar al ejecutivo a adicionar ni incorporar por decreto recursos diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, porque sería como aprobar otro presupuesto diferente, violando los preceptos constitucionales invocados, motivo por el cual indica que se deberá declarar la invalidez del acuerdo de la referencia.

Por lo anterior solicita a esta Corporación se declare la invalidez del Acto Acusado.

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer del asunto de la referencia, por tratarse de Observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar a un Acuerdo expedido por el Concejo Municipal de Soplaviento.

Lo anterior en virtud del numeral 4° del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece que *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas.*"

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente caso consiste en determinar, si del contenido textual del Acuerdo No. 0004 del 30 de mayo de 2013 del Concejo Municipal de Soplaviento *“POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PRO TEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO BOLÍVAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, puede predicarse un desconocimiento de los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.

Para dar solución al anterior cuestionamiento deberá la Sala, enmarcada en los cargos de inconstitucionalidad que plantea el señor Gobernador del Departamento de Bolívar, - cargos que fijan la competencia material de este Tribunal -, definir si la función de modificar los presupuestos municipales, efectuando traslados de presupuestos, adiciones e incorporaciones, reducciones y creación de rubros nuevos, puede ser ejercida por los alcaldes en virtud de autorización que con ese fin les otorguen los concejos municipales, o si tal como lo señala el actor, es esa una competencia atribuida exclusivamente a los concejos.

TESIS DE LA SALA

Para la Sala, en virtud de los principios constitucionales de legalidad y representación, 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, razón por la cual se declarará la invalidez del Acuerdo acusado.

La tesis anterior se sustenta en los siguientes razonamientos.

El Acuerdo No. 004 del 30 de mayo de 2013 del Concejo Municipal de Soplaviento *“POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PRO TEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, establece lo siguiente:

(...)

ARTICULO PRIMERO: *Facúltese al Alcalde municipal de Soplaviento Bolívar para que en el periodo comprendido entre la fecha de sanción y publicación de este acuerdo y el 31 de julio de 2013, expida los Decretos que se requieran para modificar el Presupuesto Municipal de Renta y Gasto de presente vigencia fiscal.*

PARÁGRAFO: *Las facultades a que se refiere el presente artículo comprende son las traslados presupuestales (Créditos y Contra Crédito), Adiciones e Incorporaciones, Reducciones y creación de rubros nuevos.*

ARTICULO SEGUNDO: *Las operaciones presupuestales que se efectúen con fundamentos en las facultades concedidas deberán hacerse con observancia de las disposiciones legales y reglamentarias del Estatuto Orgánico del Presupuesto General (Decreto Ley 111 de 1990)*

ARTICULO TERCERO: *El Alcalde Municipal deberá rendir informe escrito al Concejo Municipal acerca del uso de las facultades que por el presente se le otorgan. Este informe debe presentarse dentro de diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de las facultades.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y estará vigente durante el término previsto en el artículo primero del mismo.*

MARCO JURÍDICO APLICABLE

Los Artículos 345 y 346 de la Constitución Política, normas que hacen parte del Capítulo III del Título XII de la Carta y que regulan de manera especial el tema del presupuesto, disponen:

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

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

ARTICULO 346.<Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> 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”.

Con fundamento en dichas disposiciones, se ha desarrollado una serie de principios que rigen la programación, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Nación, los Departamentos y los Municipios, dentro de los cuales se destacan los denominados principios de legalidad y representación.

En virtud de dichos principios, a nivel de los municipios, corresponde a los concejos, como órganos de representación plural, decretar y autorizar los gastos municipales, previsión que de manera específica se consigna en el artículo 313 de la Carta, numerales 4º y 5º, al indicarse dentro de las competencias de las corporaciones político-administrativas municipales de elección popular, las de votar los tributos y gastos locales, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

En ese orden, es evidente que el Constituyente radicó en los concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República¹, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales.

Ahora bien, acorde con el problema jurídico planteado, debe estudiarse si el presupuesto municipal, una vez adoptado por el concejo – como por regla general corresponde –, puede ser susceptible de modificaciones, específicamente, de aquellas encaminadas a efectuar traslados presupuestales, adiciones e incorporaciones, reducciones y creación de rubros nuevos.

En torno a lo anterior, la Sala entiende que al no tratarse de un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el presupuesto requiera de ajustes en el curso de su ejecución, justificados por la necesidad de hacerlo congruente con los planes y programas a desarrollar.

Al respecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales², prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto, señalando en lo pertinente al tema que se analiza lo siguiente:

- En los artículos 79, 80 y 81, autoriza la apertura de créditos adicionales por parte del **Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes**, siempre que se hiciera indispensable aumentar el monto de

¹ Cita la Sala la sentencia C-685 de 1996 en la que la Corte Constitucional estudia el tema presupuestal y los principios a que está sujeto, en especial el de legalidad del gasto

² Art. 109 del Decreto 111 de 1996, "Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente".

las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes, establecer nuevos servicios autorizados por la ley, entre otros; disponiendo que de requerirse dichas modificaciones el Gobierno Nacional presentará al Congreso los respectivos proyectos de ley, previa definición clara y precisa del recurso que ha de servir de base para la apertura de dichos créditos adicionales y con el cual se incrementará el presupuesto de rentas y recursos de capital.

- En los artículos 83 y 84, ordenando que los créditos adicionales al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, **serán efectuados por el gobierno** e informados al Congreso y que la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

- Y finalmente en el artículo 88, que los créditos adicionales al presupuesto de gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del Gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Conforme a lo anterior y traídas las normas anteriores³ al nivel municipal, se tiene que el órgano de representación popular en quien se radica la competencia para modificar el presupuesto municipal, abriendo créditos adicionales – sea adicionando partidas existentes o creando nuevos rubros -, efectuando traslados presupuestales y reducciones de las apropiaciones presupuestales es el Concejo Municipal; 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 Nacional⁴, puesto que la declaratoria de tales estados es del resorte exclusivo del Presidente de la República y sus Ministros.

Precisamente, respecto a las modificaciones del presupuesto de las entidades territoriales, consistentes en créditos adicionales, traslados presupuestales y reducción de las apropiaciones presupuestales se ha pronunciado el H. Consejo

³ De acuerdo con dichas normas el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. "Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmoción interior y con ocasión de él." (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) – Negrillas fuera de texto-

de Estado, mediante concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, el 05 de junio de 2008, radicación No. 1889, en los siguientes términos:

“(...) 2.3. Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

Por disposición constitucional, 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 compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.⁵

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996⁶, 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, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

- a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.....⁷*
- b) 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.*

⁵ Constitución Política, Arts. 352, 353, 313, num.5º. “El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.” (Sentencia C-315 de 1997).

⁶ Decreto 111 de 1996 (enero 15), “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto ” Diario Oficial 42 692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra

La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.⁸ 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. . (Negrillas fuera de texto).

- c) Los “traslados presupuestales internos” 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, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”. Competen al 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. (...) Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal. ⁹...

En suma, no queda duda en cuanto a que el presupuesto municipal adoptado por Acuerdo del Concejo Municipal, puede ser materia de modificaciones consistentes en la apertura de créditos adicionales, para lo cual es necesario que el alcalde presente a la corporación el proyecto de acuerdo respectivo,

⁸ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. Único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

⁹ Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

considerando que no es ajustado a derecho que esas decisiones se adopten por decreto administrativo¹⁰.

Por otra parte, pertinente es señalar que las normas constitucionales y orgánicas hasta aquí analizadas, permiten inferir que no es viable que el concejo por la vía del artículo 313 numeral 3º de la Carta, se desprenda de la competencia que tanto el constituyente como el legislador, le han atribuido en virtud de los principios de representación y legalidad del gasto.

En ese sentido precisa la Sala que aunque dicha norma faculte a los concejos para autorizar al alcalde a ***ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo***, su aplicación debe sujetarse a una interpretación no aislada, sino sistemática, que reconozca además la especialidad de las disposiciones que regulan el tema del presupuesto público y el mandato originado en la misma Carta que atribuye al concejo participación esencial en el manejo del presupuesto municipal.

Concordante con lo anterior, acudir al artículo 313 numeral 3 para justificar que los alcaldes asuman por delegación las funciones presupuestales atribuidas especialmente a los concejos, implicaría trasladar la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del

¹⁰ "...la Constitución de 1991 quiso fortalecer las prerrogativas del Congreso durante todo el proceso presupuestal, con el fin de reforzar el principio de legalidad del gasto, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades. Así, en particular, en materia de gastos, la Carta eliminó la figura de los créditos o traslados adicionales administrativos que preveía la anterior Constitución, por lo cual se puede concluir que, tal y como esta Corte ya lo ha establecido, sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto." (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996).

En igual sentido, se cita Sentencia No. C-357/94, en la que se dijo: *...Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido. reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga. Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.*

equilibrio de poderes que orienta como principio fundamental el ordenamiento constitucional¹¹.

Así las cosas, sentadas las premisas normativas bajo las cuales ha de resolverse el estudio de validez demandado, procederá la Sala a revisar lo probado en el caso concreto.

EL CASO CONCRETO

El Concejo Municipal de Soplaviento (Bolívar), mediante Acuerdo N° 004 del 30 de mayo de 2013, autorizó al Alcalde Municipal, para que en el periodo comprendido entre la fecha de la sanción y publicación del presente acuerdo y el 31 de julio de 2013, expidiera los decretos que se requirieran para modificar el presupuesto municipal de renta y gasto de presente vigencia fiscal; autorización que comprende la realización de traslados presupuestales, adiciones e incorporaciones, reducciones y creación de rubros nuevos.

En vista de lo anterior, el Gobernador de Bolívar mediante la observación de la referencia, pretende que el mencionado Acuerdo No. 004 de 2013 sea declarado inválido, toda vez que vulnera los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, pues la Corporación Municipal no puede autorizar al ejecutivo a modificar el presupuesto toda vez que dicha atribución corresponde por mandato constitucional al Concejo.

En el marco jurídico de la presente providencia se precisó que las modificaciones al presupuesto municipal sólo le competen al Concejo del respectivo municipio, sin que sea viable que los Concejos trasladen tales funciones a los Alcaldes en desarrollo del artículo 313 numeral 3° Superior.

¹¹ En ese sentido, reciente sentencia de la Corte Constitucional - **C-006/12** – **enfatisa en los principios de legalidad y representación y en el impacto que tienen en el tema presupuestal, señalando:** ...5.1. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, 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”...Se busca concretamente, claridad y orden en materia del gasto, a través del control democrático. 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. No obstante, el principio de legalidad del gasto exige que todo gasto cuente con un sustento democrático **El Congreso, foro de representación democrática plural por excelencia, debe participar en el manejo del gasto; no puede darse éste sin contar, entre otros requisitos, con la aprobación de aquel.** 5.2. Como se indicó en el anterior apartado de las consideraciones de esta sentencia, la ley anual de presupuesto tiene particularidades importantes en cuanto a su trámite legislativo en el Congreso de la República. Dentro de éstas, por ejemplo, se encuentran algunas restricciones al uso de los mecanismos de democracia directa o de facultades y funciones parlamentarias. No obstante, el principio de legalidad del tributo resalta que pese a tales restricciones, el principio democrático es fundamento jurídico indispensable para legitimar el gasto en una sociedad abierta y, precisamente, democrática.

En este orden de ideas, es evidente que al haberse desprendido el Concejo Municipal de Soplaviento de su función de modificar el presupuesto, facultando al Alcalde Municipal para ejecutar dicha atribución, tal decisión resulta violatoria de las normas de rango constitucional alegadas en la observación de la referencia.

Conforme con lo anterior, advierte este Tribunal que le asiste razón al Gobernador de Bolívar, en cuanto considera que el acuerdo impugnado vulnera los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, razón por la cual procederá a declarar 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,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la invalidez del Acuerdo No. 004 del 30 de mayo de 2013 *"POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PRO TEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO BOLÍVAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"* expedido por el Concejo Municipal de Soplaviento, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR de esta decisión al Presidente del Concejo Municipal de Soplaviento, al señor Alcalde del Municipio de Soplaviento y al señor Gobernador del Departamento de Bolívar.

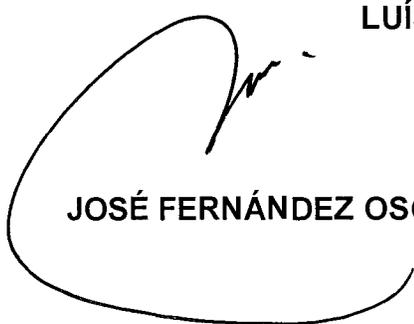
TERCERO: Líbrense los oficios correspondientes y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Ausente por Incapacidad

11-09-13-22

[Handwritten signature]