Fl. 37-42.
Cdno 1.

Cartagena de Indias D.T y C., Abril veintiocho (28) de dos mil diecisiete (2017)

Acción	**OBSERVACIONES**
Radicado	**13-001-23-33-000-2017-00063-00**
Demandante	**GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR**
Demandado	**ACUERDO NO. 016 DEL 2016 DEL MUNICIPIO DE CALAMAR (BOL)**
Magistrado Ponente	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	*Invalidez de las facultades del Alcalde para hacer apropiaciones y ejecutar gastos adicionales al presupuesto anual, otorgadas por el Concejo, ya que estas son competencia exclusiva de la esta corporación territorial por mandato de los artículos 345 y 346 de la Constitución y 79 a 82 del decreto 111 de 1996 o estatuto organizo del presupuesto.*

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda[1].

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Calamar- Bolívar, *"Por medio del cual se conceden facultades pro tempores al alcalde municipal de CALAMAR Bolívar, para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias con el propósito de adecuar el presupuesto municipal aprobado por el Honorable Concejo Municipal para vigencia 2017"*, por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

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

Argumenta que el acuerdo establece que se faculta al alcalde adicionar o incorporar recursos al presupuesto municipal, lo que viola lo preceptuado en el artículo 345 de la Constitución Política; en cuanto a la violación del artículo 346 *ibídem* el mismo establece que no podrán incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado conforme a la ley anterior, en ese sentido las apropiaciones efectuadas por el Concejo Municipal a través del acuerdo de presupuesto, son autorizaciones que limitan la posibilidad de gasto gubernamental, y que este no puede modificar el presupuesto, pues dicha

[1] Fols. 1-3

atribución le corresponde por mandato constitucional al Concejo y en consecuencia, no puede el Concejo atribuir esta función.

1.3. Actuación procesal

Mediante auto del 08 de febrero de 2017, se inadmitieron las observaciones de la referencia, por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 162 del C.P.A.C.A en lo concerniente a los requisitos de la demanda[2].

Posteriormente y luego de subsanada la demanda, por medio de auto de fecha 15 de marzo del presente año se admitieron las observaciones realizadas y se ordenó dar el trámite correspondiente a la misma, notificando al Agente del Ministerio Público, al Presidente del Concejo Municipal de Calamar y al Alcalde de Calamar (Bolivar)[3].

El proceso fue fijado en lista, entre el 30 de marzo de 2017 y el 19 de abril del mismo año[4].

II.- 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.

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Competencia

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

3.2. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, debe establecer la Sala si hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo N°. 016 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Calamar- Bolívar, *"Por medio del cual se conceden facultades pro tempores al alcalde municipal de CALAMAR Bolívar, para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias con el propósito de*

[2] Fol. 25-26
[3] Fols. 22- 34
[4] Fol. 36-37

adecuar el presupuesto municipal aprobado por el Honorable Concejo Municipal para vigencia 2017", por no cumplir con los requisitos establecidos en los arts. 345 y 346 de la Constitución Política, en tanto a que se está facultando al alcalde adicionar e incorporar recursos al presupuesto municipal.

3.3. Tesis

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

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

3.4. Marco normativo

Los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional Disponen:

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

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

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

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

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

3.4.2. Ley 1551 de 2012 artículo 18

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

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

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

3.4.3. Decreto 111 de 1996

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

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

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

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

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

De conformidad con lo señalado en los artículos precedentes, y lo señalado por el Honorable Consejo de Estado en Concepto de 05 de junio de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, encuentra esta Corporación que en materia de modificaciones al presupuesto (i) es competencia del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional realizar las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o

ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, competencia que es asumida por el Gobierno Nacional cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción; y (ii) es competencia del jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión, realizar los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito) sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal.

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

3.5. Caso concreto

Por medio de Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Villanueva - Bolívar, "*Por medio del cual se conceden facultades pro tempores al alcalde municipal de CALAMAR Bolívar, para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias con el propósito de adecuar el presupuesto municipal aprobado por el Honorable Concejo Municipal para vigencia 2017*"[5].

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

Respecto del planteamiento del Gobernador ésta Corporación considera lo siguiente:

[5] Fols. 6-7

En el asunto bajo estudio, se advierte que el trámite impartido a la aprobación del Acuerdo No. 016 del 30 de noviembre de 2016, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, fue el siguiente:

- Proyecto de Acuerdo No. 016 de noviembre de 2016 por medio del cual se conceden facultades protempores al alcalde municipal de Calamar Bolívar para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias con el propósito de adecuar el presupuesto municipal aprobado por el honorable Concejo Municipal para la vigencia fiscal 2017"[6].
- Primer debate de comisión el día 25 de noviembre de 2016, por parte de la Comisión permanente de presupuesto encargada del estudio del proyecto de acuerdo en mención[7].
- Segundo debate en sesión plenaria el día 30 de noviembre de 2016, Acta N° 17 del 30 de noviembre de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Calamar, Bolívar, en el cual se aprobó con 10 votos a favor y 3 en contra el proyecto de acuerdo antes mencionado[8].
- Certificado expedido por el Secretario del Concejo Municipal de Calamar, en el que hace constar que el acuerdo en mención fue aprobado en los 2 debates reglamentarios[9].
- Certificado expedido por el Alcalde Municipal de Calamar en el cual hace constar que el acuerdo en mención cumple con los requisitos constitucionales y legales, e imparte la sanción y ordena su publicación[10].
- Solicitud de fecha 07 de diciembre de 2016 del Secretario de Gobierno del Municipio de Calamar, a la emisora radial Calamar Estéreo, para que realice la correspondiente lectura del acuerdo en mención[11].

El texto del Acuerdo No. 016 de 30 de noviembre de 2016, es el siguiente:

> ***"ARTICULO PRIMERO:*** *Facúltese al señor Alcalde Municipal de Calamar Bolívar, para incorporar, modificar, adicionar, reducir, acreditar y contracreditar, realizar traslados dentro del Presupuesto General del Municipio, previo el cumplimiento de los requisitos legales. En todo caso, las modificaciones al presupuesto deberán consultar el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la correspondiente vigencia fiscal, cuyo objeto sea el de ejecutar las estrategias, programas y proyectos contemplados en el programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo 2016-2019, garantizar la correcta ejecución del presupuesto de la vigencia.*

[6] Fols. 6-7
[7] Fols. 8
[8] Fol. 9- 11
[9] Fol. 12
[10] Fol. 13
[11] Fol. 31

ARTICULO SEGUNDO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación por parte del Alcalde Municipal y las facultades así como su vigencia iran hasta el 01 de mayo de 2017.

ARTICULO TERCERO: El Alcalde municipal rendirá informe de dichas facultades al finalizar la vigencia del acuerdo en mención.

ARTICULO CUARTO: El presente Acuerdo surte efectos legales a partir de su sanción y publicacion"

De conformidad con lo señalado en el marco normativo de esta providencia, y lo conceptuado por el Honorable Consejo de Estado en Concepto de 05 de junio de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, encuentra esta Corporación, que para comprender mejor lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, además de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en la Ley 1551 de 2012, es necesario que su contenido se analice en concordancia con las otras normas de rango superior, que regulan aspectos presupuestales. En tal sentido, se tiene que con fundamento en dichas disposiciones y en lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 313 de la Carta, corresponde a los concejos, como órganos de representación popular, las facultades de votar los tributos y gastos locales, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. En ese orden, es evidente que, como se señaló en el párrafo anterior, el Constituyente radicó en los concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales. No obstante a ello, dado que el presupuesto no es un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el mismo requiera de ajustes en el curso de su ejecución, justificados por la necesidad de hacerlo congruente con los planes y programas a desarrollar.

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

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

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

IV.- FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez del Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Calamar - Bolívar, *"Por medio del cual se conceden facultades pro tempores al alcalde municipal de CALAMAR Bolívar, para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias con el propósito de adecuar el presupuesto municipal aprobado por el Honorable Concejo Municipal para vigencia 2017"*,expedido por el Concejo Municipal de Calamar - Bolívar, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala No. 026 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
(En uso de incapacidad)

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ