



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

| Acción | OBSERVACIONES |
|--------------------|--|
| Radicado | 13-001-23-33-000-2017-00085-00 |
| Demandante | GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR |
| Demandado | ACUERDO NO. 006 DEL 2016 DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA (BOL) |
| Magistrado Ponente | MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ |
| Tema | <i>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 orgánico del presupuesto.- No existe ilegalidad, en la otorgación de facultades al Alcalde para contratar, si el Concejo las limita a la vigencia fiscal aprobada presupuestalmente.- existe ilegalidad parcial del acuerdo que otorga facultades al Alcalde, por romper el principio de unidad de materia.</i> |

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda¹.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra los artículos octavo, noveno, décimo y undécimo del Acuerdo N° 006 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Villanueva- Bolívar, "Por medio del cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos o Ley de apropiación del Municipio de Villanueva, Bolívar, para la vigencia fiscal del año dos mil diecisiete (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 , el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, por las siguientes razones:

Argumenta que el artículo noveno del acuerdo establece que se faculta al alcalde modificar el presupuesto cuando sea necesario agregar nuevos programas y proyectos al plan de inversión y acreditar o adicionar los recursos necesarios para realizar las obras que vayan en beneficio de la comunidad,

¹ Fols. 1-4



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 los artículos 8 y 10 del acuerdo autoriza al alcalde de forma ilimitada para comprometer vigencias futuras, contratar empréstitos, enajenación y compra y venta de activos.

Por último en cuanto, al artículo undécimo del acuerdo, el mismo limita las facultades propias le alcalde para contratar, lo que resulta una ostensible violación del numeral 5 del artículo 29 de la ley 1551 de 2012.

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 demanda².

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 Alcalde de Villanueva³.

El proceso fue fijado en lista, entre el 30 de marzo de 2017 y el 19 de abril del mismo año⁴.

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

² Fol. 66

³ Fols. 75-76

⁴ Fol. 78-79



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 de los artículos octavo, noveno, décimo y undécimo del Acuerdo N°. 006 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Villanueva- Bolívar, "*Por medio del cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos o Ley de apropiación del Municipio de Villanueva, Bolívar, para la vigencia fiscal del año dos mil diecisiete (2017)*", por no cumplir con los requisitos establecidos en los arts. 345 y 346 de la Constitución Política y la Ley 1551 de 2012, en tanto a que se está facultando al alcalde para modificar el presupuesto de dicho municipio, a comprometer vigencias futuras y limita su función de contratar.

3.3. Tesis

La Sala declarará la invalidez de los artículos octavo, noveno, y décimo del acuerdo objeto de examen al considerar que en virtud de la Constitución 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.

Por último, en cuanto el artículo 10 del acuerdo se declarará su invalidez, por cuanto viola el principio de unidad de materia que consagra el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, porque el acuerdo en el citado artículo, otorga facultades al Alcalde del Municipio y objeto del acuerdo demandado es expedir el presupuesto del Municipio, por lo que rompe el principio de unidad de materia.

En cuanto al numeral undécimo, la Sala declarará su validez, debido a que, no se está limitando la facultad para contratar del Alcalde al establecer un tiempo para dichas funciones, debido a que, tal como lo ha expuesto el H. Consejo de Estado, la limitación de orden temporal y la precisión de las funciones del Alcalde es una exigencia que emerge de la lectura y correcta interpretación del numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política.

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



3.4. Marco normativo

La Sala abordará el estudio de la objeción del siguiente hilo conductor, teniendo en cuenta que las observaciones atañen a las apropiaciones o créditos adicionales del presupuesto, las facultades para contratar que le otorgue el Concejo al Alcalde y la unidad de materia que debe imperar en los acuerdos que expida esta Corporación de carácter territorial: i) las facultades constitucionales otorgadas al Concejo en materia del gasto público, ii) las facultades legales otorgadas al Concejo en la aprobación del presupuesto, iii) las facultades legales otorgadas a las entidades territoriales y el reglamento establecido en la ley para la aprobación de vigencias futuras, iv), las facultades otorgadas al Concejo por la Constitución Política y la Ley para autorizar al Alcalde en la celebración de contratos.

3.4.1. 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.”



3.4.1.1. La atribución legal se encuentra en la Ley 136 de 1994, la cual en su artículo 32 dispone:

Artículo 32°.- Atribuciones. Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012. 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

3.4.1.2 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 contracreditos 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.

3.4.2 Vigencias futuras

En esta materia, la incorporación al presupuesto está reglamentado en la Ley 819 de 2003 en los artículos que a continuación se exponen:



“Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a Iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales de/ Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1° de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección populares abstendrá de otorgar autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Parágrafo transitorio. La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 14. Capacidad de pago de las entidades territoriales. La capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo, cualquiera de los dos Indicadores consagrados en el artículo 6° de la Ley 358 de 1997 se ubica por encima de los límites allí previstos, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la citada ley.



Parágrafo. Para estos efectos, la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos trimestralmente por la Superintendencia Bancaria."

3.4.2.1 El artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 que modificó el artículo 1 del Decreto 1957 de 2007 establece:

"**Artículo 3º.** Modifícase el artículo P del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 1º. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras."

3.4.3. Autorización de los Concejos al Alcalde para contratar

3.4.4.1 ARTÍCULO 313 numeral 3

(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)"



3.4.3.2 El artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 establece:

"Artículo 18. El artículo 22 de la Ley 136 de 1994 quedara 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.

(...)

Parágrafo 4º. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcaide para contratar en los siguientes casos:

- 1. Contratación de empréstitos.*
- 2. Contratos que comprometan vigencias futuras.*
- 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles,*
- 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes*
- 5. Concesiones*
- 6. Las demás que determine la ley'*

3.4.3.3 Ley 1551 de 2012 artículo 29

En cuanto a lo establecido en la ley 1551 de 2012 en su artículo 29 literal D numeral 5, dispone:

ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

d).

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables".

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 /a 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 ya existencia de fondos, sean éstos ingresos corrientes o recursos de capital.

3.5. Caso concreto

Por medio de Acuerdo N° 006 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Villanueva - Bolívar, *"Por medio del cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos o Ley de apropiación del Municipio de Villanueva, Bolívar, para la vigencia fiscal del año dos mil diecisiete (2017)"*⁵.

Considera el Gobernador de Bolívar que, debe declararse la Invalidez de los artículos octavo, noveno, décimo y undécimo del Acuerdo sometido a estudio, toda vez que, el mismo contraría el ordenamiento legal vigente, el alcalde municipal no está facultado para modificar el presupuesto, debido a que, esta solo le corresponde al concejo municipal por mandato legal y constitucional, así como tampoco se puede autorizar al alcalde de forma ilimitada comprometer vigencias futuras y limitar su función para contratar.

Respecto del planteamiento del Gobernador ésta Corporación considera lo siguiente:

En el asunto bajo estudio, se advierte que el trámite impartido a la aprobación del Acuerdo No. 006 del 30 de noviembre de 2016, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, fue el siguiente:

⁵ Fols. 14-25



- Presentación del Proyecto de acuerdo, por medio del cual se expide el presupuesto de Ingresos y gastos o ley de apropiación del municipio de Villanueva Bolívar para la vigencia fiscal del año dos mil diecisiete (2017)⁶.
- Proyecto de Acuerdo No. 006 de noviembre de 2016 por medio del cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos o ley de apropiación del municipio de Villanueva Bolívar para la vigencia fiscal del año dos mil diecisiete (2017)⁷.
- Certificado expedido por la Secretaría del Concejo Municipal de Villanueva, en la que hace constar la aprobación del Acuerdo 006 de 30 de noviembre de 2016⁸.
- Exposición de motivos, sobre la justificación, viabilidad y necesidad de expedir el presupuesto de ingresos y gastos o ley de apropiación del Municipio de Villanueva para la vigencia fiscal de 2017⁹.
- Certificado expedido por el Gerente de Todelar Cartagena, en el que hace constar que el día 19 de diciembre de 2016 se hizo la lectura por ese medio radial del Acuerdo 006 del 30 de noviembre de 2016¹⁰.
- Informe de la Concejal Ponente a los Miembros de la comisión accidental de fecha noviembre 15 de 2016, por medio del cual solicita el estudio del proyecto de acuerdo objeto de estudio¹¹.

El texto del artículo octavo, noveno, décimo y undécimo del Acuerdo No. 006 de 30 de noviembre de 2016, es el siguiente:

"ARTÍCULO OCTAVO: Autorízase al alcalde municipal, que de conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, para contratar en los siguientes casos

- *Contratación de empréstitos.*
- *Contratos que comprometan vigencias futuras. De ingresos y para recibir obras en ejecución Enajenación y compraventa de bienes inmuebles. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
- *Concesiones.*

Las demás que determine el Reglamento Interno de Contratación y la Ley

- *Contratos de obras Civiles y de servicios con personas Naturales o Jurídicas*
- *Convenios de Cofinanciación con distintas entidades.*
- *Contrato de Adhesión*
- *Convenios Interadministrativos*

E incorporar los recursos provenientes de la Cofinanciación y los créditos para que de esa forma se le dé el manejo contemplado en el PLAN DE DESARROLLO

⁶ Fols. 6-16

⁷ Fols. 14-25

⁸ Fol. 26

⁹ Fols. 27-30

¹⁰ Fols. 31

¹¹ Fols. 31-37



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 020 /2017

SIGCMA

"CAPACIDAD Y GESTIÓN POR VILLANUEVA" aprobado por el concejo municipal de Villanueva Bolívar el cual regirá para el periodo (2016-2019) y los planes sectoriales de Educación, Salud, Deporte Recreación, Cultura y de Agua Potable y Saneamiento básico.

ARTÍCULO NOVENO: Autorízase al Alcalde municipal para modificar el PRESUPUESTO DE INGRESOS, GASTOS **F. INVERSIÓN**, cuando sea necesario y agregar nuevas Programas y Proyectos al Plan de inversión y acreditarles o adicionar 'los recursos necesarios para realizarlas obras que vayan en beneficio y bienestar social de la comunidad. **PARÁGRAFO 1.** facúltese al Alcalde municipal para hacer las reducciones, aplazar partidas de la actual vigencia cuando se determine que los recursos no son suficientes para su ejecución, y adicionar al presupuesto con las siguientes prioridades: a) déficit presupuestal si lo hubiere, b) Complementar partidas de gastos insuficientes y si quedare remanente se implementara en la destinación de nuevos gastos de inversión.

ARTICULO DECIMO: Facúltese al alcalde municipal para firmar convenios de ampliación al régimen subsidiado que garanticen la universalidad de la población afiliada al régimen subsidiado en salud, de igual forma gestionar la continuidad y sostenimiento de la Cobertura en educación con la gobernación de la cual hacemos partes, garantizar la consecución mediante la gestión a nivel nacional de los recursos suficientes que permitan culminar con éxito el macro proyecto de la reubicación de la institución educativa INSTEVI en cumplimiento del artículo 32 de la ley 1551 del 20/2. Autorícese al alcalde municipal para: a) Gestionar ante las entidades financieras y no financieras del nivel nacional o regional recursos en calidad de préstamos para financiar contratos de obras de infraestructura físicas en todo el territorio municipal, b) Para contratar vigencias futuras de conformidad con la ley 819 del 9 de julio del 2003. c) Para enajenación y compraventa de bienes Inmuebles de propiedad el municipio, d) Para la enajenación de activos, acciones de propiedad del municipio, otorgar cuotas partes pensionales, e) Para la realización de contrato mediante la modalidad de concesiones. **F.)** para recibir obras en ejecución de vigencias anteriores Para todas estas autorizaciones, el ejecutivo debe expedir una reglamentación ceñida a la ley y a los postulados constitucionales.

ARTÍCULO UNDÉCIMO: Las Facultades y autorizaciones conferidas con este acuerdo tendrán vigencia hasta el Treinta y Uno (31) de Diciembre del año Dos Mil Diecisiete (2017)".

Ahora bien, 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, 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 otorgadas al Alcalde del Municipio de Villanueva - Bolívar en el artículo octavo y noveno del acuerdo acusado de modificar el presupuesto cuando sea necesario, comprometer vigencias futuras y limitar la función propia de contratar, viola los artículos constitucionales, y legales 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; así como comprometer las vigencias futuras y limitar la función de contratar del alcalde contenida en la norma. En consecuencia, se declarará la invalidez de los artículos octavo y noveno del acuerdo acusado.

3.5.1 De la observación formulada con relación a la violación del principio de unidad de materia que consagra el artículo 72 de la ley 136 de 1994.

Ahora, con respecto a la vulneración del artículo 72 de la Ley 136 de 1994¹², el cual establece que todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma

¹² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



materia y **serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella...**", el H Consejo de Estado ha precisado que¹³:

*"El principio de unidad de materia legislativa. En la Constitución Política de 1991 fue establecido el principio de unidad de materia legislativa en el artículo 158(...) busca fundamentalmente evitar que se Introduzcan los llamados "micos" en los proyectos de ley. (...).La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha referido al principio de unidad de materia legislativa y establecido sus principales características, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera: a. Este principio significa que un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias porque justamente ya norma prohíbe tal eventualidad, al señalar que todo proyecto debe referirse o una misma materia, b. Los temas tratados en un proyecto de ley deben guardar estrecha relación con la materia objeto del proyecto, **de forma tal que si no tienen conexidad causal, teleológica o sistémica con la materia esencial del proyecto, deben ser retirados del mismo**, por razón de inconstitucionalidad al vulnerar el artículo 158 de la Carta, c. La circunstancia de que en un proyecto de ley existan normas que no tienen unidad conceptual con la materia del proyecto, significa que se presenta un vicio en el proyecto que no es subsanable por cuanto no se trata de un vicio formal sino que se refiere a un aspecto sustancial del proyecto" (Resaltado de la Sala).*

Conforme a lo anterior, el principio de unidad de materia legislativa, el cual es aplicable a los proyectos de acuerdos de los concejos municipales, consiste en que las normas en ellos incluidas, guarden una estrecha relación o conexidad en cuanto a su contenido; de tal manera que, cuando en el mismo proyecto de acuerdo figuran normas que regulan temas diferentes a aquellos que constituyen su objeto esencial, la decisión a tomar es la de excluirlo del ordenamiento jurídico.

Revisado el texto del acuerdo objeto de observaciones, se encuentra que, al comenzar el artículo décimo se incluye como facultad al Alcalde la de firmar convenios, gestionar ante entidades financieras, contratar vigencias futuras entre otras.

De lo anterior, se concluye que el objeto esencial del Acuerdo No. 06 del Concejo Municipal de Villanueva (Bolívar), es expedir, el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio para la vigencia fiscal del 2017, temática que no guarda relación con la facultad de firmar convenios, gestionar ante entidades financieras, contratar vigencias futuras entre otras, violándose de

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P: Marco Antonio Velilla Moreno, Sentencia de 16 de marzo de 2012, Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00482-01, Actor: Carlos Orlando Ávila Granados, demandado: Distrito Capital de Bogotá, D.C.



esta manera el principio de unidad de materia que deben conservar los acuerdos municipales.'

En ese sentido, considera la Sala que le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando manifiesta que el Acuerdo No. 006 de 2016, también es violatorio de este principio.

Ahora bien en cuanto al artículo undécimo, con relación al carácter *pro tempore* de la autorización en estudio, se advierte que para que el Alcalde pueda ejercer la facultad otorgada por el Concejo debe cumplir estrictamente con el numeral 3º del artículo 313, es decir que en el Acuerdo se fije como límites de sus efectos un período determinado, lo cual en el artículo en comento demandado del Acuerdo se señaló, esto, por el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de enero de 2017, lo anterior en virtud de lo establecido por el H. Consejo de Estado¹⁴:

"Con relación al carácter pro tempore de la autorización en comento, se advierte que para que el Alcalde pueda ejercer la facultad otorgada por el Concejo debe cumplir estrictamente con el numeral 3º del artículo 313, es decir que en el Acuerdo se fije como límites de sus efectos un período determinado, lo cual en el inciso cuarto demandado del Acuerdo 38, no se señaló (...) la limitación de orden temporal y la precisión de las funciones es una exigencia que emerge de la lectura y correcta interpretación del numeral 3º en análisis, pudiéndose observar además que el artículo 328, inciso cuarto del Acuerdo 38 de 1990, expedido por el Concejo de Medellín, como ya se dijo encuadra en las funciones que el artículo 313 constitucional le atribuye a los concejos municipales, en especial la señalada en el citado numeral 3º, pero no en lo atinente al período indefinido establecido por dicha Corporación en el mencionado artículo 328 del Acuerdo 38. De suerte que al no existir dentro del texto del inciso cuarto del aludido Acuerdo un período determinado para que el Alcalde ejerza la específica función otorgada por el Concejo, está demostrando que tal omisión hace que el cargo formulado por el actor sea llamado a prosperar. Asilas cosas, al a quo le asiste razón en lo atinente a haber decretado la nulidad del precitado Inciso cuarto del artículo 328 del Acuerdo 38, expedido por el Concejo de Medellín, ya que se reitera, se omitió señalar un período dentro del cual el Alcalde pudiera ejercer la función designada por dicho Ente corporativo".

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

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, CONSEJERO PONENTE: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012), Radicación: 05001-23-31-000-2004-03952-01.



IV. FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez de los artículos octavo, noveno, y décimo del Acuerdo N° 006 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Villanueva - Bolívar, *Por medio del cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos o Ley de apropiación del Municipio de Villanueva, Bolívar, para la vigencia fiscal del año dos mil diecisiete (2017)*", expedido por el Concejo Municipal de Villanueva - Bolívar, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar la validez del artículo undécimo del Acuerdo N° 006 del 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Villanueva - Bolívar, *Por medio del cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos o Ley de apropiación del Municipio de Villanueva, Bolívar, para la vigencia fiscal del año dos mil diecisiete (2017)*", expedido por el Concejo Municipal de Villanueva - Bolívar, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: COMUNICAR esta determinación al señor Alcalde Municipal de Villanueva - 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)



