



Cartagena de Indias D. T y C., veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Acción	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2019-00230-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO No. 002 DE 2019 DEL MUNICIPIO DE MOMPOX – BOLÍVAR
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Invalidez parcial del Acuerdo 002 de 2019 Municipio de Santa Cruz de Mompox (Bolívar) – Modificaciones presupuestales.</i>

## I.- ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda<sup>1</sup>.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones en contra del Acuerdo N° 002 de 2019 *"Por medio del cual se conceden precisas facultades a la alcaldesa Distrital de SANTA CRUZ DE MOMPOX, Bolívar para efectuar modificaciones, ajustes, operaciones y movimientos presupuestales"*.

### 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 efectuar créditos, aperturas y adiciones de recursos al presupuesto de la vigencia 2019, diferentes a los recursos de cofinanciación de proyectos o de cooperación, 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.

<sup>1</sup> Folios 1-3



13-001-23-33-000-2019-00230-00

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 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.*

*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. 002 de 2019 del municipio de Santa Cruz de Mompox – 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 25 de abril de 2019<sup>2</sup>.

La anterior actuación, fue notificada al Agente del Ministerio Público, al Alcalde de Mompox – Bolívar y al Concejo Municipal de Mompox (Bolívar)<sup>3</sup>, surtiéndose la fijación en lista de la demanda entre los días 09 al 22 de mayo de 2019<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Folio 53

<sup>3</sup> Folios 54-55

<sup>4</sup> Folio 56





### 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**

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 del artículo primero del Acuerdo N° 002 de 26 de febrero de 2019, proferido por el Concejo Municipal de Santa Cruz de Mompox - Bolívar, por ser violatorio de lo preceptuado en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional; al autorizar a la Alcaldesa Distrital para efectuar créditos, aperturas y adiciones de recursos al presupuesto de la vigencia 2019?

#### **3.4. Tesis**

La Sala declarará la invalidez parcial del Acuerdo N° 002 de 2019, "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN PRECISAS FACULTADES A LA ALCALDESA DISTRITAL DE SANTA CRUZ DE MOMPOX, PARA EFECTUAR MODIFICACIONES, AJUSTES, OPERACIONES Y MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES", 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.





13-001-23-33-000-2019-00230-00

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<sup>5</sup> ha indicado que la ley anual de presupuesto corresponde a un estimativo de los ingresos fiscales sumado a una estimación y autorización de los gastos públicos, el cual cada año realiza el órgano de representación popular que en el caso del municipio, es el Concejo, ello en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> RESTREPO Juan Camilo. HACIENDA PÚBLICA. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1992. 011.. 229 y ss.



13-001-23-33-000-2019-00230-00

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

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

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

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

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

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

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

En éste punto ha de precisar la Sala que a efectos del estudio de éstas dos etapas del ciclo presupuestal, se invocaran normas referentes al proceso





13-001-23-33-000-2019-00230-00

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



13-001-23-33-000-2019-00230-00

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)



13-001-23-33-000-2019-00230-00

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

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

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

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

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

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

*a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;*

*b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la*





13-001-23-33-000-2019-00230-00

*Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y*

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

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

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

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

*Finalmente, a la tercera y última parte de la ley de presupuesto se integran las disposiciones generales, que contiene las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente están llamadas a regir durante el 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 (...)"*





13-001-23-33-000-2019-00230-00

En suma conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma que como se vio en precedencia debe ser observada para las entidades territoriales a efectos de fijar el presupuesto municipal, se prevé la posibilidad que los Concejos municipales de adicionar partidas existentes o crear nuevos rubros, siempre y cuando se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir para su apertura previa disponibilidad certificada por el contador, o por quien haga sus veces.

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

**"ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES...9.** Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación..."

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

**Artículo 76.** En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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



13-001-23-33-000-2019-00230-00

*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.*

*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



13-001-23-33-000-2019-00230-00

apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley<sup>6</sup>, eventos en los cuales, para efectuar la adición al presupuesto se debe establecer en forma clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura, excepto cuando "se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones"<sup>7</sup>, 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 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 del Acuerdo 002 de 26 de febrero de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN PRECISAS FACULTADES A LA ALCALDESA DISTRITAL DE SANTA CRUZ DE

<sup>6</sup> Decreto 111 de 1996, Art. 79.

<sup>7</sup> Decreto 111 de 1996, Art. 81.



13-001-23-33-000-2019-00230-00

MOMPOX, PARA EFECTUAR MODIFICACIONES, AJUSTES, OPERACIONES Y MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES"<sup>8</sup>.

- Copia Acta No. 01 de febrero 21 de 2019, de la cual se verifica el informe de ponencia de primer debate del proyecto "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN PRECISAS FACULTADES A LA ALCALDESA DISTRITAL DE SANTA CRUZ DE MOMPOX, PARA EFECTUAR MODIFICACIONES, AJUSTES, OPERACIONES Y MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES"<sup>9</sup>
- Copia acta de cesión ordinaria No. 20 de fecha 26 de febrero de 2019, de la cual se constata el informe de ponencia de segundo debate del proyecto de Acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN PRECISAS FACULTADES A LA ALCALDESA DISTRITAL DE SANTA CRUZ DE MOMPOX, PARA EFECTUAR MODIFICACIONES, AJUSTES, OPERACIONES Y MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES"<sup>10</sup>
- Copia Proyecto de Acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN PRECISAS FACULTADES A LA ALCALDESA DISTRITAL DE SANTA CRUZ DE MOMPOX, PARA EFECTUAR MODIFICACIONES, AJUSTES, OPERACIONES Y MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES"<sup>11</sup>
- Certificación en la cual se deja constancia que el Acuerdo No. 002 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN PRECISAS FACULTADES A LA ALCALDESA DISTRITAL DE SANTA CRUZ DE MOMPOX, PARA EFECTUAR MODIFICACIONES, AJUSTES, OPERACIONES Y MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES", se aprobó, en sus dos debates reglamentarios los días 21 y 26 de febrero de 2019.<sup>12</sup>
- Copia certificación sobre sanción del Acuerdo No. 002 de 2019.<sup>13</sup>

Ahora bien, algunos de los apartes del Acuerdo acusado resaltan lo siguiente:

*"ARTÍCULO PRIMERO: Facultar a la señora alcaldesa Distrital de Santa Cruz de Mompos, por el término de 120 días que se contarán a partir de la sanción y publicación del presente acuerdo, para realizar modificaciones, operaciones y movimientos presupuestales tales como: modificaciones, ajustes, a través de Créditos, aperturas, contra créditos y adiciones, diferentes a recursos de cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales o de cooperación*

<sup>8</sup> Folios 16-17

<sup>9</sup> Folios 30-43

<sup>10</sup> Folios 18-25

<sup>11</sup> Folios 23-25

<sup>12</sup> Folio 15

<sup>13</sup> Folio 14





13-001-23-33-000-2019-00230-00

*internacional al presupuesto Distrital y en general a los que trata la ley 1551 de 2012 en su artículo 91 literal g)"*

### **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 del artículo primero del Acuerdo No. 002 de 2019 del Municipio de Santa Cruz de Mompox -Bolívar, por la presunta violación de los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, pues autoriza a la alcaldesa para efectuar créditos, aperturas y adiciones de recursos al presupuesto de la vigencia 2019, siendo que la atribución de modificar el presupuesto corresponde por mandato constitucional al Concejo Municipal.

De conformidad con lo anterior, en efecto, se tiene que el artículo primero del Acuerdo No. 002 del 26 de febrero de 2019, faculta a la Alcaldesa Distrital de Santa Cruz de Mompox, por el término de 120 días contados a partir de la sanción y publicación de dicho acuerdo, para modificar, ajustar, a través de créditos, aperturas, contra créditos y adiciones diferentes a recursos de cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales o de cooperación internacional al presupuesto Distrital y en general a los que trata el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por la ley 1551 de 2012.

Ahora bien, del material probatorio obrante dentro del plenario observa la Sala que del informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Acuerdo<sup>14</sup>, si bien se citan los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, así como el numeral 5 del artículo 313, que establece que es el concejo Municipal quien aprueba el presupuesto y sus correspondientes modificaciones; el Concejo Municipal de Mompox se fundamenta en un pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Apoyo Fiscal – Subdirección de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las Entidades territoriales para autorizar al alcalde para efectuar modificaciones al presupuesto.

---

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





13-001-23-33-000-2019-00230-00

En caso similar al que nos ocupa, la Sala de Decisión 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar<sup>15</sup>, 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 Santa Cruz de Mompox – Bolívar, mediante el artículo primero del acuerdo objeto de observaciones, autoriza y/o faculta a la Alcaldesa Distrital, por el término de 120 días contados a partir de la sanción y publicación de dicho acuerdo, para hacer adiciones al presupuesto<sup>16</sup>, bajo unos parámetros que contrarían nuestra normatividad constitucional y legal; pues, es deber del Alcalde presentar al Concejo el proyecto de acuerdo sobre créditos adicionales al presupuesto, cuando sea necesario 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, 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.

Por lo anterior, es claro para 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 Mompox – Bolívar a la Alcaldesa Distrital Municipal, para hacer adiciones al presupuesto, a través del acuerdo objeto de estudio, se hicieron de manera pro – tempore, se realizaron de manera general sin observación del requisito de especificación.

En consecuencia, se declarará la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo No. 002 de 2019 del Concejo Municipal de Santa Cruz de Mompox –

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Folios 55-56



13-001-23-33-000-2019-00230-00

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.

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**

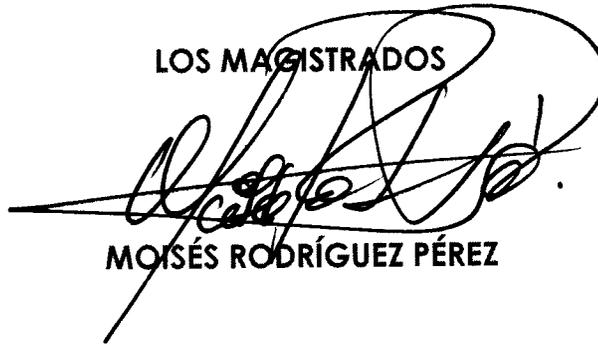
**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez parcial del numeral primero del Acuerdo N° 002 de 26 de febrero de 2019 del Concejo Municipal de Santa Cruz de Mompox – Bolívar, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: COMUNICAR** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Santa Cruz de Mompox - 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. 042*

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



CLAUDIA PATRÍCIA PEÑUELA ARCE