

Cartagena de Indias D. T. y C., veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Acción:	Observaciones contra Acuerdo Municipal
Radicado No:	13001-23-33-000-2017-0024-00
Actor:	Gobernación de Bolívar
Acto a revisar:	Acuerdo No. 011/16 del Concejo Municipal de Cicuco, Bolívar.
Magistrado Ponente:	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema:	Limitación temporal de facultades otorgadas al Alcalde para contratar, con violación de las Leyes 136/94 y 1551/12

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del Acuerdo No. 011 de 19 de noviembre de 2017 del Concejo Municipal de Cicuco, Bolívar, *"por medio del cual se faculta al señor Alcalde Municipal para modificar el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Cicuco para la Vigencia fiscal de 2016; para adición por desahorro de recursos del FONPET"*.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La petición.

El 24 de marzo de 2017 el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar, en condición de Delegatario del Gobernador, presentó observaciones contra el Acuerdo de la referencia y solicitó que se declare su invalidez.

3.2. Normas violadas y concepto de violación.

De acuerdo con las observaciones, el Acuerdo 011/16 autoriza al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto de la vigencia fiscal 2016, creando rubros y adicionando recursos conforme al detalle y especificaciones dadas; esto es, el Concejo no las efectúa directamente, por lo cual viola el artículo 345 constitucional 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 distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.", así como el artículo 346 ibídem, de acuerdo con el cual 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", lo cual se traduce en que sea el Concejo quien disponga como se deben invertir los recursos del erario, lo cual implica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos que impide al alcalde su modificación.

Citó en su apoyo el concepto 1889 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

3.3. Actuación Procesal.

La observación en estudio se presentó en la Oficina Judicial - Reparto el 19 de enero de 2017 (f. 1); fecha en que fue repartido al Despacho 004 (55); y se admitió con auto de 16 de noviembre 2017 (f. 57). Se fijó en lista por el término de diez (10) días (fs. 60-61), vencidos los cuales, el expediente ingresó al Despacho para dictar sentencia.

IV. - 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, ni se estimó necesario decreto oficioso¹.

V. - CONSIDERACIONES

5.1 Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 4º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la observación formulada al acuerdo municipal demandado, por el Delegado del Gobernador del Departamento de Bolívar.

5.2. Oportunidad en la presentación de las observaciones.

Aplicando el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que dispone que el Gobernador cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Contencioso Administrativo los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, para que éste decida sobre su

¹ D 1333 de 1986. **Artículo 121º.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno



validez, se tiene que, en el caso concreto, la presentación ante este Tribunal del Acuerdo cuestionado se hizo dentro del término de ley.

En efecto, a folio 14 del expediente figura copia del oficio de 19 de diciembre de 2017, por medio del cual la Alcaldía de Cicuco envió copia del Acuerdo cuestionado a la Secretaría del Interior de la Gobernación del Departamento de Bolívar, con sello de recibido por parte de dicha entidad el 22 del mismo mes y año, y consta a folio 1 del expediente que las observaciones en su contra se presentaron ante la Oficina de Apoyo Judicial de este Distrito el 19 de enero de 2017, esto es, dentro de los 20 días hábiles de que trata el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986.

5.3. Problema jurídico.

Debe la Sala establecer si el Acuerdo materia de observaciones autorizó al Alcalde de Cicuco, Bolívar para adicionar el presupuesto municipal y en caso afirmativo si dicha autorización se ajusta a la Constitución y la Ley, en especial los artículos 345 y 346 constitucionales.

5.4 Tesis de la Sala.

La Sala desestimaré las observaciones frente al Acuerdo cuestionado porque el Concejo podría otorgar al Alcalde precisas facultades pro t  pore para adicionar recursos al presupuesto municipal conforme al artículo 313-3 constitucional.

Al tomar esta decisión, se modifica el criterio adoptado en fallos anteriores donde se había considerado que los Alcaldes no tenían competencias para modificar el presupuesto mediante adiciones.

El cambio de posición obedece al análisis de las normas constitucionales y legales que regulan el otorgamiento por parte del Concejo de precisas facultades pro tempore a los Alcaldes, que en fallos anteriores no se había examinado.

5.5 Marco normativo y jurisprudencial en torno a las facultades de Concejos y Alcaldes para modificar el presupuesto municipal.

Para decidir las observaciones en estudio, la Sala se remite a los siguientes argumentos, expuestos en sentencias de este mismo Tribunal, mediante las cuales se decidieron casos análogos:

El artículo 345 constitucional prescribe que "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."



Para establecer el sentido de las normas anteriores la Sala citará algunas otras en materia presupuestal.

Así, el artículo 346 ibídem prescribe, por su parte, lo siguiente:

Artículo 346. El nuevo texto del inciso primero 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. 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.

Respecto del nivel municipal la Carta Política establece en su artículo 313 que "Corresponde a los concejos (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. (...)".

El artículo 352 ibídem prescribe que "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".

El artículo 80 del Decreto 111 de 1996 establece: "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 (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17).

De acuerdo con las normas transcritas, corresponde a los concejos municipales aprobar el presupuesto del ente territorial; y reserva dicha facultad a las mencionadas corporaciones en virtud del principio de legalidad.

Así lo precisó la 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".

No obstante, la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en el artículo 29 literal g, modificó el artículo 91 de la ley 136 de 1994, incluyendo dentro de las funciones del alcalde: *"Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal. Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes"*.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 05 de junio de 2008, expediente 1889 absolvió una consulta sobre las facultades de los Concejos a los alcaldes para modificar el presupuesto municipal, así:

"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.1

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1962 , 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.3

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. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos



extraordinarios, cuando se crea una partida.⁴ 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.

c) 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".⁵

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.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas. En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.

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.

En fecha posterior, al ser consultado el Ministerio de Hacienda sobre las competencias de los Alcaldes para modificar el presupuesto, explicó:

"...El procedimiento para modificar el presupuesto se encuentra establecido en los artículos 75 a 88 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), particularmente el artículo 80 dispone:

"**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. (Ley 38 de 1989, art.66, Ley 179 de 1994, art.55, incisos 13 y 17)." (La negrilla fuera de texto)

Con lo cual es claro que la facultad para modificar el presupuesto es del legislativo a iniciativa del ejecutivo o, en el caso de las entidades territoriales del orden municipal, del Concejo a iniciativa del Alcalde.

Así mismo el Estatuto Orgánico de Presupuesto establece de forma expresa los casos en los cuales es factible efectuar modificaciones por Decreto, es decir sin acudir al legislativo o al Concejo Municipal en el nivel territorial, al respecto el artículo 76 establece.



"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."

Así mismo la Ley 1551 de 2012 mediante el artículo 29 literal g modificó el artículo 91 de la ley 136 de 1994 incluyendo dentro de las funciones del alcalde:

"Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal. Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes".

De manera que por disposición expresa del Estatuto Orgánico de Presupuesto solo es posible hacer modificaciones por decreto mediante la figura de reducciones o aplazamientos al presupuesto de gastos en caso de que se configure alguna de las causales establecidas en el artículo 76 citado.

Así mismo es posible adicionar el presupuesto de ingresos por decreto cuando se trate de recursos de cooperación internacional, o provenientes de cofinanciación con entidades nacionales o departamentales. Ahora bien, aclarado que es facultad del concejo modificar, el presupuesto, salvo expresas excepciones ya mencionadas, la corporación puede delegar esta facultad en el ejecutivo de forma precisa y pro tēpore de conformidad con lo preceptuado en el artículo 313 de la Constitución Política que establece:

"Corresponde a los concejos 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, y ejercer, pro tēpore, precisas funciones de las que corresponden al concejo." (Negrilla fuera de texto).

Dado que es facultad del concejo expedir por Acuerdo el presupuesto anual de ingresos y gastos del municipio (CP art 313-5) es frecuente que en dicho Acuerdo en el capítulo de "Disposiciones Generales" se autorice al ejecutivo para modificar el presupuesto por decreto, lo que se ajusta a las disposiciones constitucionales mencionadas. Sin embargo, cuando el presupuesto es aprobado por decreto del alcalde y en este acto administrativo se incluyen facultades para modificar el presupuesto, lo que sucede en la práctica es que el ejecutivo se daría facultades así mismo lo que contradice las disposiciones legales y constitucionales expuestas.



*En conclusión solo es factible modificar el presupuesto por decreto en los casos expresamente permitidos por el artículo 76 del decreto 111 de 1996 y el artículo 29 literal "g" de la Ley 1551 de 2012, o cuando el concejo haya otorgado facultades precisas y pro t  pore al alcalde. Aun cuando el presupuesto haya sido aprobado por decreto sigue siendo facultad del concejo municipal realizar modificaciones al mismo."*²

De conformidad con las normas constitucionales y legales transcritas, y la doctrina expuesta, que constituye un criterio auxiliar y que esta Sala considera atinada, compete a los Concejos aprobar el presupuesto municipal, así como las modificaciones que entrañen adiciones 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.

Al Alcalde, por su parte, le compete: **i)** efectuar la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales; **ii)** realizar los traslados presupuestales internos, 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; **iii)** adicionar el presupuesto de ingresos por decreto cuando se trate de recursos de cooperación internacional o provenientes de cofinanciación con entidades nacionales o departamentales.

Sin perjuicio de lo anterior, **el Alcalde podrá efectuar adiciones al presupuesto en los casos en que el Concejo le otorgue facultades precisas y pro t  pore**, caso al cual no se refirió el concepto del Consejo de Estado en que se apoya la Gobernación del Departamento, referido únicamente a las competencias que de manera directa le asignan a los Alcaldes y a los Concejos la Constitución y la Ley en materia presupuestal.

En efecto, la Ley 136 de 1994, estableció en el artículo 74 que "los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materia relacionada con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrá ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente." Y en el parágrafo 1 estableció que "Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3, y 6 del Artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde."

El numeral 3 del artículo 313 superior establece precisamente que

² Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial - Radicado: 2-2015-038206, 1 de octubre de 2015



corresponde a los concejos: "3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo".

Esta norma fue declarada exequible mediante sentencia No. C-152/95, y la misma no limita la posibilidad de que a iniciativa del Alcalde el Concejo le otorgue precisas facultades pro tempore para modificar el presupuesto municipal.

Frente al tema del otorgamiento de facultades pro tempore por parte de los Concejos a los Alcaldes Municipales, la Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció mediante providencia del 04 de octubre de 2001, expediente 08001-23-31-000-1997-3133-01 (6840), Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero de la siguiente manera:

"...Si bien en el caso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Presidente, por expreso mandato constitucional del numeral 10 del artículo 150, tales facultades no pueden conferirse para expedir Códigos, leyes estatutarias, orgánicas ni las previstas en el numeral 20 del citado artículo, ni para decretar impuestos, en el caso del artículo 313, numeral 3 de la Constitución Política, en el caso de los Concejos Municipales la Constitución no restringe las funciones que se pueden trasladar temporalmente a los Alcaldes mediante el ejercicio de facultades extraordinarias. Por lo tanto, no aparece como inconstitucional la disposición contenida en el artículo que concedió facultades extraordinarias al Alcalde, para definir entre otras materias, aspectos que, de no reglamentarlos el Concejo dentro de cierto término, bien puede hacerlo el Alcalde mediante Decreto, en los términos del artículo 26 de la Ley 388 de 1997". (Subrayas y negrilla fuera de texto).

Finalmente, mediante sentencia de 3 de diciembre de 2015, proferida dentro del radicado 25000 23 24 000 2010 00153 01, C.P. Guillermo Vargas Ayala, la misma Sección Primera decidió la demanda de nulidad interpuesta contra el Decreto de un Alcalde que profirió el presupuesto municipal, en el que además, se confirió precisas facultades pro tempore para modificar el presupuesto, incluso mediante adiciones.

Luego de examinar las normas aplicables a la aprobación y modificación del presupuesto municipal, entre ellas los artículos 313-3 y 92-7 del Decreto 1333/86 – Código de Régimen Municipal -, llegó a la conclusión de que el Alcalde no podía auto conferirse dichas facultades, pues solo podía conceder el Concejo, así:

"...Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es esta Corporación, es decir, el Concejo Municipal (...) el que tiene la competencia para aprobar los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del Alcalde tales como la creación de rubros, traslados, adiciones, aprobación de



créditos, aumento del monto de las apropiaciones, suscripción de contratos, etc.

Siendo ello así, no erró el Tribunal al declarar la nulidad de los artículos...del Decreto...dado que allí el Alcalde...se autorizó a sí mismo para efectuar modificaciones al presupuesto sin que mediara autorización del Concejo de ese ente territorial para esos efectos..."

La Sala avocará el estudio del caso concreto y lo decidirá conforme a los criterios expuestos previamente.

5.6. Pruebas relevantes para decidir

Informe suscrito el 1º de diciembre de 2016 por la Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario Municipal de Cicuco, mediante el cual pone en conocimiento del Alcalde de la recepción del Acuerdo 011 de 30 de noviembre de 2016, remitido por el Concejo Municipal, y lo pone a su disposición para sanción; así como la sanción impartida por el Alcalde y la orden de publicación de 1º de diciembre de 2016 (f. 15).

Certificado suscrito por el Secretario del Concejo Municipal de Cicuco el 11 de noviembre de 2016, en el cual consta que el Acuerdo 011/16 sufrió los dos debates reglamentarios los días 23 y 30 de noviembre de 2016, y que su iniciativa fue del Alcalde (f. 16).

Informe favorable de ponencia, sin fecha, para primer debate del proyecto de Acuerdo "por el cual se modifica el presupuesto de la vigencia fiscal de 2016 por adición de recursos de desahorro FONPET", en el que se sugiere fortalecer el rubro presupuestal destinado a la Empresa Social del Estado local (fs. 17 a 19).

Acta de la sesión de la Comisión Segunda, efectuada el 23 de noviembre de 2016, en el que consta que se aprobó el proyecto con modificaciones, consistentes en adicionar 120.000.000 al rubro destinado a la empresa social del Estado Hospital Cicuco (programa específico de salud, entre otros sectores), que deben resultar del traslado de \$ 80.000.000 desde el rubro de atención de desastres y 40.000.000 desde el programa de equipamiento municipal (plaza de mercado, cementerio, parque).- folios 20 a 23.

Oficio de 23 de noviembre de 2016, dirigido por la Comisión Segunda al Presidente de la Corporación donde informa sobre aprobación del proyecto en primer debate con las modificaciones señaladas, a efectos de que pase a plenaria (f. 24).



Acta No. 1-75 de la sesión de la Plenaria, efectuada el 30 de noviembre de 2016, en el que consta que se aprobó el proyecto con modificaciones (fs. 25 a 32).

Copia del Acuerdo No. 011 de 30 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Cicuco, Bolívar, "por medio del cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Cicuco para la vigencia fiscal de 2016; por adición por desahorro de recursos del FONPET (fs. 33 a 39).

Oficio de 30 de noviembre de 2016, mediante el cual el Secretario General del Concejo de Cicuco remite al Alcalde el acuerdo aprobado en primer y segundo debate, los días 23 y 30 de noviembre de 2016 (f. 40).

5.7. Análisis crítico de los hechos frente al marco jurídico.

Los documentos descritos dan cuenta de aprobación del Acuerdo cuestionado, así como de su sanción y publicación por parte de las autoridades competentes. Además de acreditar que se remitió al Gobernador, quien a través de funcionario delegatario de sus funciones presentó oportunamente observaciones en su contra.

El texto del Acuerdo cuestionado es el siguiente:

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Autorícese al Alcalde Municipal para modificar el Presupuesto de Ingresos para la vigencia fiscal de 2016, creando rubros y adicionando recursos por la suma de **SIETE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON CINCUENTA Y SEÍS CENTAVOS (\$7.593.243.855,56)**, de acuerdo con las siguientes especificaciones.

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
TI.B	INGRESOS DE CAPITAL	\$7.593.243.855,56
TI.B.10	Desahorro y Retiro del FONPET	7.593.243.855,56
TI.B.10.5	Para pago pasivo fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio-FNPSM (FOMAG) SSF	1.719.445.592,80
TI.B.10.6	Retiro excedente del cubrimiento del Pasivo Pensional	\$5.873.798.262,76
TI.B.10.6.3	Retiro excedente del cubrimiento del Pasivo Pensional (otros recursos diferentes a Loto en Línea) SSF	924.260.713,56
TI.B.10.6.7	Reintegro excedente del cubrimiento del pasivo pensional del SGP Propósito General vigencias anteriores autorizado por el Conpes Social	4.949.537.549,20

PÁRAGRAFO PRIMERO: De acuerdo a la constitución, y a la ley 136 de 1994 y el decreto 111 de 1996 y la ley 1551 del 2012, el concejo municipal del Cicuco Bolívar en uso de sus funciones y facultades tanto en comisión como en plenaria se votó



positivamente la reducción y creación para alimentar un respectivo programa presupuestal, de acuerdo a esto quedaron de la siguiente manera los siguientes programas y subprogramas:

CONTRACREDITO

A.12.6 ATENCION DE DESASTRES. (\$80.000.000)

A.15. EQUIPAMIENTO

A.2.2 SALUD PÚBLICA

A.2.2.1 TRANSFERENCIA A ESE HOSPITAL LOCAL DE CICUCO

CREDITO

A.2 PROGRAMA SALUD

A.2.2 SALUD PÚBLICA

A.2.2.1 TRANSFERENCIA A ESE HOSPITAL LOCAL DE CICUCO

De acuerdo con las siguientes especificaciones:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR ADICIONADO
	TOTAL INVERSIÓN	7.153.243.855,56
SECTOR 1	TRANSFERENCIAS SGP	6.403.243.855,56
PROGRAMA 1	EDUCACIÓN	2.489.445.592,80
A.1.2	CALIDAD- MATRICULA	2.489.445.592,80
A.1.2.2.1	CONSTRUCCIÓN AMPLIACIÓN Y ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - (FONPET)	290.000.000,00
A.1.2.3.1	MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA -](FONPET)	200.000.000,00
A.1.2.5.1	DOTACIÓN INSTITUCIONAL DE MATERIAL Y MEDIOS PEDAGÓGICAS PARA EL APRENDIZAJE (FONPET)	200.000.000,00
A.1.2.9.1	FUNCIONAMIENTO BÁSICO DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES - (FONPET)	80.000.000,00
A.1.7.4.1	PAGO DE DÉFICIT DE INVERSIÓN DE EDUCACIÓN - (FONPET)]	1.719.445.592,80
A.2. PROGRAMA	SALUD	120.000.000
A.2.2	SALUD PÚBLICA	120.000.000
A.2.2.1	TRANSFERENCIA A ESE HOSPITAL LOCAL DE CICUCO	120.000.000
PROGRAMA 3	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	450.000.000,00
A.3.11	SERVICIO DE ALCANTARILLADO	450.000.000,00
A.3.11.1.1	ALCANTARILLADO- RECOLECCIÓN- (FONPET) ACOMETIDAS REDES ALCANTARILLADO	350.000.000,00
A.3.12.3.1	ASEO-DISPOSICIÓN FINAL - (FONPET) COMPRA DE CARRO COLECTOR DE BASURAS	100.000.000,00
PROGRAMA 4	DEPORTE Y RECREACIÓN	30.000.000,00
A.4.1.1	FOMENTO, DESARROLLO Y PRÁCTICA DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE- (FONPET)	30.000.000,00
PROGRAMA 5	CULTURA	20.000.000,00
A. 5.1.1	FOMENTO, APOYO Y DIFUSIÓN DE EVENTOS Y EXPRESIONES ARTÍSTICAS Y CULTURALES - (FONPET)	20.000.000,00
PROGRAMA 6	OTROS SECTORES (LIBRE INVERSIÓN)	60.000.000,00
A.6	SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL)	60.000.000,00
A.6.5	CONSTRUCCIÓN, ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS	60.000.000,00
A.8	AGROPECUARIO	50.000.000,00
A.8.8.1	DESARROLLO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS EN EL MARGO DEL PLAN AGROPECUARIO-REPOBLAMIENTO PISCÍCOLA (FONPET)	50.000.000,00
A.9	MEJORAMIENTO DE VÍAS (URBANAS) - (FONPET)	800.000.000,00
A.9.2.1	MEJORAMIENTO DE VÍAS (URBANAS) - (FONPET)	400.000.000,00
A.9.11	ADQUISICIÓN DE VEHICULOS - (FONPET)	400.000.000,00
A.12.6	ATENCIÓN DE DESASTRES	350.000.000,00
A.13	PROMOCIÓN DE DESARROLLO	140.000.000,00



A.13.1.1	PROMOCIÓN DE ASOCIACIONES Y ALIANZAS PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL E INDUSTRIAL- FONDO DE GARANTÍAS COMPLEMENTARIAS (FONPET)	100.000.000,00
A.13.2.1	PROMOCIÓN DE CAPACITACIÓN PARA EMPLEO -(FONPET)	40.000.000,00
A.15	EQUIPAMIENTO	360.000.000,00
A.15.5.1	MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE PLAZAS DE MERCADO, MATADEROS, CEMENTERIOS Y MOBILIARIOS DEL ESPACIO PÚBLICO - (FONPET)	110.000.000,00
A.15.11	ADQUISICION DE TERRENOS PARA DESARROLLO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL - (FONPET)	250.000.000,00
A.17	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	1.463.798.252,76,00
A.17.1.1	PROCESOS INTEGRALES DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (FONPET) ADMON CENTRAL	300.000.000,00
A.17.4	PAGO DE DÉFICIT FISCAL, DE PASIVO LABORAL Y PRESTACIONAL EN PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO	2.363.798.262,76
A.17.4.2.1	CAUSADO DESPUÉS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2000 DESCUENTO REG. SUBSIDIADO LEY 1608 DE 2013 (FONPET) REGIMEN SUBSIDIADO SSF	924.260.713,56
A.17.4.22	CAUSADO DESPUÉS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2000 DESCUENTO REG. SUBSIDIADO LEY 1608 DE 2013 (FONPET) ESE HOSPITAL LOCAL	239.537.549,20
A.17.4.2.3	CAUSADO DESPUÉS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2000, LEY 1608 DE 2013 (FONPET) ADMON. CENTRAL	1.200.000.000,00
PROGRAMA 7	MUNICIPIOS RUBERENOS	100.000.000,00
A.10	AMBIENTAL	100.000.000,00
A.10.11	REFORESTACIÓN Y CONTROL DE EROSIÓN - (FONPET)	50.000.000,00
SECTOR 2	OTRAS INVERSIONES	440.000.000,00
PROGRAMA 8	INVERISION CON- RECURSOS DE COFINACIACION	440.000.000,00
A.15	EQUIPAMIENTO	440.000.000,00
A.15.2.1	CONSTRUCCIÓN DE DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN -(FONPET)	440.000.000,00

ARTICULO TERCERO: Las comunicaciones recibidas de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; hacen parte del presente acuerdo.

ARTICULO CUARTO: Autorícese al Alcalde Municipal para realizar los Ajustes y Modificaciones o Traslados Presupuestales y contables necesarios; al igual que las correcciones de leyenda, operaciones aritméticas y de codificación a que haya lugar.

ARTICULO QUINTO: Autorícese al Alcalde Municipal para desarrollar actividades contractuales, celebrar convenios y/o contratos con entidades del orden municipal, departamental, nacional e internacional, dando cumplimiento a los alcances del plan de desarrollo **"POR UN CICUCO MEJOR"** 2016-2019.

ARTICULO SEXTO: El presente acuerdo rige a partir de su sanción.

La Sala desestimaré las observaciones en estudio, porque se fundan en una interpretación de los artículos 345 y 346 de la Constitución Política conforme a la cual los Alcaldes Municipales no pueden modificar por decreto el presupuesto municipal, lo cual no es cierto, puesto que están autorizados por las normas reseñadas del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y del Estatuto de contratación estatal para: **i)** efectuar la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales; **ii)** realizar



los traslados presupuestales internos, 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; **iii)** adicionar el presupuesto de ingresos por decreto cuando se trate de recursos de cooperación internacional o provenientes de cofinanciación con entidades nacionales o departamentales.

Y además están habilitados para adicionar el presupuesto municipal, de conformidad con el artículo 313-3 constitucional y 92-7 del Decreto 1333/86, que facultan a los concejos para autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a aquéllos, y que no establecen limitaciones a dichas autorizaciones en materia de adición presupuestal.

En el presente caso el demandante se limitó a afirmar que el Alcalde no tiene competencia para expedir el presupuesto y autorizar gastos porque de acuerdo con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dichas competencias corresponden en principio a las corporaciones públicas de elección popular, lo cual es cierto, pero desconoció que los alcaldes tienen competencia para modificar el presupuesto en casos en que no es necesario adicionarlo; y que aún es posible que lo adicione previa expedición de acuerdo de facultades.

En el sub - lite es claro que la facultad para modificar el presupuesto municipal está contenida en un acuerdo de facultades y la Gobernación del Departamento no adujo ninguna razón para cuestionar dichas facultades.

Como el estudio de la Sala debe limitarse a los cuestionamientos expresados en las observaciones de la Gobernación, pues está autorizada para hacer un ejercicio oficioso y general de la legalidad del acuerdo, se abstendrá de estudiar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales que debe cumplir el Concejo de Cicuco para conceder facultades al Alcalde Municipal; y desestimaré las observaciones presentadas.

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

FALLA

PRIMERO: Desestimar las observaciones presentadas contra el Acuerdo No. 011 de 19 de noviembre de 2017 del Concejo Municipal de Cicuco, Bolívar, *"por medio del cual se faculta al señor Alcalde Municipal para modificar el*

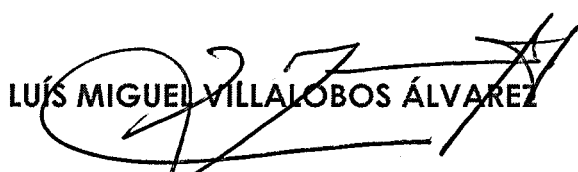


presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Cicuco para la Vigencia fiscal de 2016; para adición por desahorro de recursos del FONPET", el cual conserva su validez.

SEGUNDO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta sentencia, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS**


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Acción:	Observaciones contra Acuerdo Municipal
Radicado No:	13001-23-33-000-2017-0024-00
Actor:	Gobernación de Bolívar
Acto a revisar:	Acuerdo No. 011/16 del Concejo Municipal de Cicuco, Bolívar.
Magistrado Ponente:	Edgar Alexi Vásquez Contreras