



Cartagena de Indias D.T. y C., veinticinco (25) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2018-00060-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO N° 0012 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2017 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ROSA NORTE
Tema	FACULTAD DE MODIFICACIÓN O ADICIÓN AL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y POSIBILIDAD DE PREVER LA CONTRATACIÓN DE UN SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO POR CONCEPTO DE GASTOS.
Magistrado Ponente	ARTURO MATSON CARBALLO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez de los artículos 6, 9, 28, 37, 44, 48, y 85 del acuerdo del N° 0012 del 30 de octubre de 2017, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ROSA NORTE – BOLÍVAR.

I. ANTECEDENTES

1. La petición

El Gobernador del Departamento de Bolívar a través de delegado, formuló observaciones solicitando que se declare la invalidez del ACUERDO N° 0012 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2017, expedido por el Concejo Municipal de SANTA ROSA NORTE – BOLÍVAR, debido a que considera claro que el Alcalde no puede adicionar o incorporar por decreto recursos diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, por violación de las normas constitucionales invocadas y porque no se pueden destinar recursos públicos para la cancelación de servicios profesionales para atender asuntos disciplinarios o con incidencia penal de funcionarios.

2. Normas violadas y concepto de violación

En el acápite correspondiente a las normas violadas se indican los artículos 345 y 346 de la constitución política, normas que textualmente indican lo siguiente:

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



SALA DE DECISIÓN No. 01

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

"ARTICULO 346. <Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo."

"ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."

Como concepto de violación se señaló que estudiado el acuerdo atacado, se observó que en los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 se da viabilidad para adicionar recursos y hacer toda clase de modificaciones presupuestales una vez se expidan los documentos del Sistema General de Participación, es decir, no las efectúa directamente el Concejo Municipal, lo cual viola lo preceptuado en el artículo 345 de la Constitución, que establece, que no 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 previsto en el respectivo presupuesto.

Así mismo, estima que el artículo 346 ibídem "exige que sea el Concejo, quien decrete y autorice como se deben invertir los dineros del erario y/o del municipio, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, aspectos sobre el cual se ha pronunciado en varias oportunidades la Corte Constitucional y según el cual las apropiaciones efectuadas por el Concejo Municipal, a través del Acuerdo de presupuesto, son autorizaciones que limitan la posibilidad de gasto gubernamental ya que éste no puede modificar el presupuesto, pues tal atribución se repite, por mandato constitucional al Concejo y en consecuencia no puede el Concejo atribuirse tal Función".

Para ilustrar el caso, se procedió a transcribir apartes del Concepto 1889 de 2008 del Consejo de Estado, que en lo relacionado con el presente manifestó:



SALA DE DECISIÓN No. 01

"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.²⁹

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996³⁰, 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.

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.³² 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".³³ 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 1996,³⁴ 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 mencionadas³⁴. 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.³⁵

Expresa que el artículo 37 del acuerdo viola el artículo 355 de la Constitución, debido a que establece que el municipio podrá contratar un seguro de Responsabilidad Civil para los servidores públicos, mediante el cual se ampare la responsabilidad de los mismos por actos o hechos no dolosos ocurridos en ejercicio de sus funciones y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal siempre y cuando exista decisión definitiva que lo exonere de toda responsabilidad, toda vez que se transgrede la esfera de las obligaciones del Estado, y se estaría contemplando un pago que beneficia a un servidor público sin tener sustento legal alguno, toda vez que el artículo citado dispone que "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado."

3. Intervenciones

Se deja constancia que en el presente asunto no hubo intervención del Ministerio Público, ni de ninguna otra persona o autoridad.

4. Actuación procesal

La solicitud de estudio de validez del acuerdo se presentó en la oficina Judicial -Reparto, el día 25 de enero de 2018¹, siendo repartida 25 de enero del mismo año². Se admitió con auto de fecha 12 de febrero del mismo año³. Se fijó en lista por el término de diez (10) días⁴.

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 incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 76 de la ley 136 de 1994.

III. CONSIDERACIONES

1. Asuntos previos

1.1. Competencia

¹ Folios 1 - 4

² Folio 129

³ Folio 131

⁴ Folios 134



SALA DE DECISIÓN No. 01

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 por el Gobernador del Departamento de Bolívar al Acuerdo municipal demandado.

1.2. Temporalidad de la Observación

En el presente caso, la solicitud de revisión del acuerdo se cumplió dentro del término previsto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que establece que el Gobernador cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, para que éste decida sobre su validez.

Ahora bien, a folio 7 del expediente figura constancia puesta sobre el texto del oficio calendado el 21 de diciembre de 2017, dirigido por el Alcalde del Municipio de Santa Rosa Norte - Bolívar, al señor Secretario del Interior y Asuntos Gubernamentales, conforme a la cual en la Gobernación de Bolívar se recibió el 26 de diciembre de 2017, teniendo en cuenta los días de interrupción de vacancia judicial el término empezará a contarse a partir del 11 de enero de 2018, por lo que al ser presentadas las observaciones el día 25 de enero de 2018 (folio 1), resultan oportunas.

2. Asunto de fondo

2.1. Problema jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el primer problema jurídico a resolver se contrae a establecer **¿SI LOS ARTÍCULOS 6, 9, 28, 37, 44, 48, Y 85 DEL ACUERDO N° 0012 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2017 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ROSA NORTE** deben declararse inválidos por desconocer lo dispuesto en los artículos 345, 346 y 355 de la Constitución Política, al haberse facultado al Alcalde para modificar y adicionar el presupuesto, y al municipio para contratar un seguro de responsabilidad civil para los servidores públicos?

2.2. Tesis

La Sala declarará inválidos los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 del acuerdo del N° 0012 del 30 de octubre de 2017, expedido por el Concejo de Santa Rosa Norte -Bolívar-, pues, se omitió señalar el período dentro del cual el Alcalde pudiera ejercer la función de modificar y adicionar el presupuesto, designada por el Concejo municipal; y declarará válido el artículo 37 del



acuerdo del N° 0012 del 30 de octubre de 2017, pues no vulnera lo preceptuado por la constitución.

2.3 Marco Jurídico

2.3.1 De la función de fijar, modificar y adicionar el presupuesto.

La función de fijar, modificar y adicionar el presupuesto está radicadas por disposición de la constitución, en los concejos, como se infiere de los siguientes artículos de la carta política:

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

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

"ARTICULO 346. <Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo."

De su parte, el numeral 5 del artículo 313 constitucional le asigna a los concejos municipales la facultad de "Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos", que a su vez fue reproducida en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, que dice lo siguiente:

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

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

(...)

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

Sobre el tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 05 de junio de 2008, expediente 1889, en concepto expuesto para resolver



SALA DE DECISIÓN No. 01

un interrogante respecto a las autorizaciones de los Concejos a los alcaldes y de las modificaciones al presupuesto anual, afirma lo siguiente:

"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 1992, 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 mencionadas⁶. 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."

Además, encontramos que el Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal g), modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 del 2012⁵⁷, estipula que los Alcaldes tienen como función 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, señalando que una vez incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

Se debe tener en cuenta que la norma no exceptúa la aplicación de ninguna regla de carácter presupuestal, sino que expresamente advierte que los recursos que sean incorporados en ejercicio de esta facultad concedida al Alcalde, deberán ser *'ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal'*.

2.4. Caso concreto

2.4.1. Hechos relevantes probados

2.4.1.1. Mediante ACUERDO N° 0012 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2017, el Concejo Municipal de SANTA ROSA NORTE - Bolívar, *"APRUEBA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y ACUERDO DE APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA BOLIVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018"*. folios 89-111

2.4.1.2. Igualmente, aparece acreditado que el citado acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 07 diciembre de 2017. Folio 12

2.5. Análisis crítico de los hechos relevantes probados de cara al acuerdo cuestionado y el control de su validez.

En el escrito de observaciones, el Gobernador de Bolívar señala que las facultades otorgadas en el acuerdo sometido a estudio vulneran las disposiciones invocadas como violadas, toda vez que el Alcalde no puede

⁵⁷ 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. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...) g) 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."



SALA DE DECISIÓN No. 01

adicionar o incorporar por decreto recursos diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, puesto que la facultad de modificar el presupuesto le compete al Concejo y no es dable contratar un seguro de responsabilidad civil para los servidores públicos.

Empezaremos el análisis por las normas acusadas que facultan al Alcalde para modificar el presupuesto, estos son los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 del ACUERDO N° 0012 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2017 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ROSA NORTE, que a su letra dicen:

"ARTÍCULO 6°. Los recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones de Propósito General, Sistema General de Participaciones – Sectores Salud y Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico, así como otras transferencias efectuadas por la Nación, los rendimientos financieros originados en depósitos realizados con estos mismos recursos y los correspondientes a las demás rentas de destinación específica que al cierre de la vigencia fiscal de 2017 no se encuentren comprometidos ni ejecutados, se incorporarán al Presupuesto de la vigencia fiscal del año 2018, por acto administrativo expedido por el Alcalde Municipal, manteniendo la destinación sectorial de la vigencia 2017.

(...)

ARTÍCULO 9°. Mientras se desarrolla el objeto de la apropiación y se crea la exigencia de situar los recursos la Tesorería Municipal podrá efectuar inversiones que garanticen seguridad, liquidez y rendimiento con arreglo a las disposiciones del presente Acuerdo y en los términos del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Santa Rosa y las normas que lo reglamenten. Los rendimientos así generados, cualquiera sea la fuente que los produzca, deberán ser apropiados en el presupuesto General del Municipio con el fin de satisfacer las necesidades del gasto público. Para tal efecto, mediante acto administrativo expedido por el Alcalde Municipal, se podrá realizar la respectiva incorporación presupuestal.

(...)

ARTÍCULO 28°. El Tesorero Municipal cancelará aquellas cuentas asociadas a convenios interadministrativos celebrados con organismos del orden Nacional o Departamental cuyos objetos se hayan cumplido. Los remanentes, si los hubiere, se adicionarán mediante acto administrativo a los sectores de inversión social correspondientes.

(...)

ARTÍCULO 44°. Constituidas las cuentas por pagar y las reservas presupuestales de la vigencia fiscal de 2017, los recursos sobrantes no comprometidos constituyen los recursos del balance a 31 de diciembre de 2017, de conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003 y/o normas concordantes y serán adicionados, mediante acto administrativo, del señor Alcalde Municipal, al Presupuesto Municipal para la vigencia de 2018.

(...)

ARTÍCULO 48°. Los recursos de destinación específica del Municipio provenientes de saldos de vigencias anteriores que no se encuentren amparando reservas presupuestales o las cuentas por pagar, deberán incorporarse, mediante Decreto, al presupuesto Municipal de la vigencia 2018, para financiar la inversión en los sectores sociales correspondientes. Siempre que exista saldo en bancos por estas cuentas por pagar y reservas.

(...)



SALA DE DECISIÓN No. 01

ARTÍCULO 85°. Se autoriza al alcalde Municipal realizar los ajustes necesarios al presupuesto de la vigencia fiscal 2017, cuando el DNP, expida los documentos del SGP. Oficiales para la vigencia fiscal 2018."

Al respecto se tiene que los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, normas que hacen parte del Capítulo III del Título XII de la Carta, y que regulan de manera especial el tema del presupuesto disponen lo siguiente:

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

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

"ARTICULO 346. <Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo."

Ahora bien, para comprender lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución, es necesario que su contenido se analice en armonía con las normas de rango superior que regulan aspectos presupuestales y las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto. 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 Carta⁶, 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 el constituyente radicó en los Concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República⁷, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales.

⁶ "ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:
(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

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

⁷ Decreto 111 de 1996 "ARTICULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente."



SALA DE DECISIÓN No. 01

Ahora bien, dado que el presupuesto es una proyección de rentas y gastos que por su esencia exige que se realicen ajustes en el curso de su ejecución para adecuarlos con los planes y programas a desarrollar, es por esto que el 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 Concejo Municipal, quien podrá, verbigracia, adicionar partidas existentes o crear nuevos rubros; siendo del caso precisar que no resulta aplicable la excepción prevista para el nivel nacional atribuida al Gobierno Nacional, dirigida a que en los estados de excepción.

En relación con lo anterior, el numeral 9º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994⁸, establece que es atribución de los concejos dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, en concordancia con los artículos 345 y 346 de la Constitución, que radican en los Concejos municipales la función de ordenar el gasto público, pudiendo modificar y adicionar el presupuesto.

Por su parte, el literal g) del artículo 91 de la ley 136 de 1994⁹, facultó al ejecutivo para que incorporara al presupuesto municipal, mediante la expedición de decretos, aquellos recursos que se reciban como cofinanciación de proyectos provenientes de entidades nacionales o departamentales o de cooperación internacional y a adelantar su respectiva ejecución, debiendo informar al Concejo de su incorporación, dentro de los 10 días siguientes a la misma. Se debe tener en cuenta que la norma no exceptúa la aplicación de ninguna regla de carácter presupuestal, sino que expresamente advierte que los recursos que sean incorporados en ejercicio de esta facultad concedida al Alcalde, deberán ser *"ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal"*.

⁸ "ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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."

⁹ "Artículo 91. Funciones. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

g) 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."



SALA DE DECISIÓN No. 01

De conformidad con lo dispuesto en las normas citadas, para que el ente territorial pueda efectuar una erogación, debe estar determinado previamente en el presupuesto de gastos. Por otro lado, es importante señalar que en el numeral 3° del artículo 313 de la constitución, faculta a los concejos municipales para conferir autorizaciones pro tempore a los alcaldes para realizar funciones propias de él, al señalar:

"ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

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

Visto dicho numeral, no deja duda de que el Concejo puede facultar pro tempore al Alcalde para ejercer lo señalado en los artículos 345 y 346 de la Constitución, y de tal manera pueda modificar el presupuesto siempre y cuando dicha erogación este determinada previamente en el presupuesto de gastos.

Así las cosas, esta Sala concluye que este cargo no tiene vocación de prosperar, ya que no se demostró en el proceso su incumplimiento, contrario a ello, se puede concluir que el Concejo de Santa Rosa Norte - Bolívar tiene la facultad constitucional de poder otorgarle al Alcalde el ejercicio de una de sus funciones.

Ahora bien; 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 3° del artículo 313, es decir que en el Acuerdo se fije como límites de sus efectos un período determinado, lo cual en los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85, no se señalaron.

El H. Consejo de Estado refiriéndose a las limitantes o condicionamientos para el actuar de los gobernadores por autorización de las asambleas, el cual es aplicable al caso sub examine, en uno de sus apartes se dijo:

"El primer limitante es de orden temporal, como quiera que la habilitación no puede otorgarse de forma indefinida, razón por la cual en la ordenanza debe determinarse cuál es el plazo en el que puede actuar el Gobernador; el segundo condicionamiento es sustancial o material, por ello el ordenamiento jurídico exige precisión y detalle en el otorgamiento de la facultad, de forma tal que, por fuera de lo encomendado, no le es permitido al ejecutivo local pronunciamiento alguno (...)""¹⁰

De los apartes transcritos de la jurisprudencia se deriva claramente que la limitación de orden temporal y la precisión de las funciones es una exigencia

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia de 21 de febrero de 2011, Radicación 2007-00011 (34756), Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.



SALA DE DECISIÓN No. 01

que emerge de la lectura y correcta interpretación del numeral 3° en análisis, pudiéndose observar además que los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 del ACUERDO N° 0012 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2017 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ROSA NORTE, como ya se dijo encuadra en la función que el artículo 313 constitucional le atribuye a los concejos municipales, en especial la señalada en el citado numeral 3°, pero no en lo atinente al período indefinido establecido por dicha Corporación en los artículos mencionados del Acuerdo acusado.

En este orden de ideas, es evidente que al haberse consignado en el acuerdo cuestionado facultades al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto a través adiciones, traslados presupuestales o crear rubros, resulta violatorio de las normas de rango constitucional alegadas en la observación de la referencia, toda vez que ello constituye una modificación o adición al presupuesto municipal, que sería ejercida a través de actos no provenientes del órgano de representación popular y sin la previa observancia del trámite previsto en las normas de carácter presupuestal.

De suerte que al no existir dentro del texto de los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 del aludido Acuerdo, un período determinado para que el Alcalde ejerza la específica función otorgada por el Concejo, lleva a concluir que el cargo formulado por el actor está llamado a prosperar.

Así las cosas, la Sala declarará la invalidez de los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 del acuerdo N° 0012 del 30 de octubre de 2017, expedido por el Concejo de Santa Rosa Norte -Bolívar-, ya que se reitera, se omitió señalar un período delimitado de tiempo dentro del cual el Alcalde pudiera ejercer la función designada por dicho ente municipal.

Por otro lado, también el actor considera que debe declararse la invalidez del artículo 37 del acuerdo acusado, que dice lo siguiente:

"ARTÍCULO 37°. El municipio podrá contratar un seguro de Responsabilidad Civil para servidores públicos, mediante el cual se ampare la responsabilidad de los mismos por actos o hechos no dolosos ocurridos en ejercicio de sus funciones, y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal que deban realizar; estos últimos gastos los podrá pagar el Municipio, siempre y cuando exista decisión definitiva, que lo exonere de toda responsabilidad."

Estima que viola el artículo 355 de la Constitución, que preceptúa que "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado". Al respecto, de la lectura de ambos artículos se puede concluir que el artículo 37 del citado acuerdo, no decreta auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sino que faculta al municipio para la contratación de un seguro de responsabilidad civil para



los servidores públicos, por lo que no se evidencia vulneración alguna de la norma superior.

Además, es necesario decir que la Constitución Política¹¹ dotó a las entidades territoriales, como los municipios, de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites constitucionales y legales, y el inciso tercero del artículo 50 del Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017¹², permite a las entidades estatales contratar un seguro de responsabilidad civil para sus servidores públicos, cuando dice lo siguiente:

"ARTÍCULO 53. (...)

(...)

También podrán contratar un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos, mediante el cual se ampare la responsabilidad de los mismos por actos o hechos no dolosos ocurridos en ejercicio de sus funciones; y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal que deban realizar; estos últimos gastos los podrán pagar las entidades, siempre y cuando exista decisión definitiva que exonere de toda responsabilidad y no sea condenada la contraparte a las costas del proceso.

(...)"

Así pues, el municipio en desarrollo de su autonomía puede optar por prever en el Presupuesto General del Municipio por concepto de gastos, la contratación de un seguro de responsabilidad civil para sus servidores con cargo en el erario municipal. Por consiguiente, resulta forzoso concluir que, el artículo 37 del acuerdo cuestionado no vulnera la constitución, razón que conlleva necesariamente a decretar la validez de dicho artículo.

Así las cosas, deben ser declarados inválidos los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 del acuerdo del N° 0012 del 30 de octubre de 2017, expedido por el Concejo de Santa Rosa Norte -Bolívar-, pues, se omitió señalar un período dentro del cual el Alcalde pudiera ejercer la función designada por el concejo municipal; y debe ser declarado válido el artículo 37 del acuerdo del N° 0012 del 30 de octubre de 2017.

¹¹ Consagrado en el artículo 1 y 287, que dicen:

ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

¹² Esta norma se repite todos los años en el decreto de liquidación del Presupuesto Nacional, y aplica a entidades estatales sea del orden nacional, departamental, distrital o municipal.



SALA DE DECISIÓN No. 01

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: Declarar inválidos los artículos 6, 9, 28, 44, 48, y 85 del acuerdo del N° 0012 del 30 de octubre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Santa Rosa Norte – Bolívar "POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y ACUERDO DE APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA BOLÍVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Declarar la **VALIDEZ** del artículo 37 del acuerdo del N° 0012 del 30 de octubre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Santa Rosa Norte – Bolívar "POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y ACUERDO DE APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA BOLÍVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018" de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

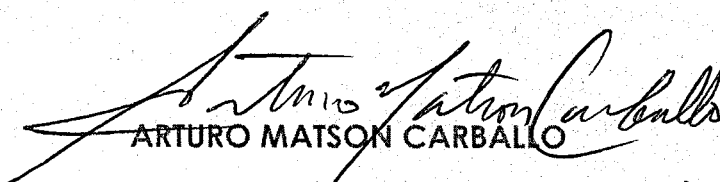
TERCERO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Santa Rosa Norte - Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

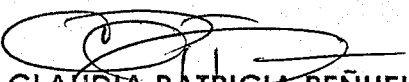
CUARTO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las des anotaciones de rigor.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

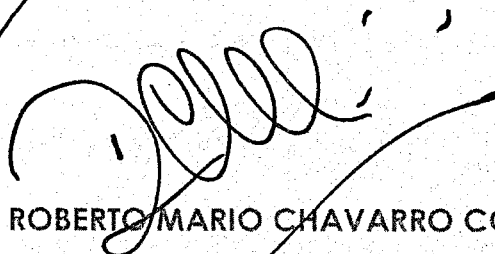
Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


ARTURO MATSON CARBALLO



CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE



ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

