

Cartagena de Indias D.T. y C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018).

| Medio de control   | OBSERVACIONES                                                                                        |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Radicado           | 13001-23-33-000-2018-00307-00                                                                        |
| Demandante         | GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR                                                                               |
| Demandado          | ACUERDO N° 001 DEL 21 DE FEBRERO DE 2018 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE TIQUISIO                           |
| Tema               | UNIDAD MATERIA EN PROYECTOS DE ACUERDO Y FACULTAD DE MODIFICACIÓN O ADICIÓN AL PRESUPUESTO MUNICIPAL |
| Magistrado Ponente | ARTURO MATSON CARBALLO                                                                               |

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del artículo 3 del acuerdo del N° 001 del 21 de febrero de 2018, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TIQUISIO – 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 artículo 3 del acuerdo del N° 001 del 21 de febrero de 2018, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TIQUISIO – BOLÍVAR, debido a que considera claro que el Acalde no puede adicionar o incorporar por decreto recursos diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, por violación de las normas constitucionales invocadas, e igualmente violarse el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, al no existir unidad de materia.

### 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.

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No. 77/2018**  
**SALA DE DECISIÓN No. 01**

**SIGCMA**

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."

Y el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, que reza así:

**"ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA.** Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan."

Como concepto de violación se señaló que estudiado el acuerdo atacado, se observó que el artículo 3 autoriza al alcalde a adicionar el presupuesto, 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 decreta 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:

"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",



13001-23-33-000-2018-00307-00

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996<sup>30</sup>, 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.<sup>32</sup> 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".<sup>33</sup> 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<sup>34</sup>. 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.<sup>35</sup>



Señala que adicionalmente vulnera el artículo 72 de la Ley 136 de 1994 que dispone que *"(t)odo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*, estimando que en un acuerdo que se refiere a autorizaciones para contratar no es dado autorizar para hacer adiciones presupuestales.

### 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 19 de abril de 2018<sup>1</sup>, siendo repartida 19 de abril del mismo año<sup>2</sup>. Se admitió con auto de fecha 19 de abril del mismo año<sup>3</sup>. Se fijó en lista por el término de diez (10) días<sup>4</sup>.

## 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

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 siguientes a la fecha en que lo

<sup>1</sup> Ver sello de la Secretaría del Tribunal Administrativo, folio 31

<sup>2</sup> Ver sello de la Secretaría del Tribunal Administrativo, folio 31

<sup>3</sup> Folio 33

<sup>4</sup> Folios 35-36



13001-23-33-000-2018-00307-00

haya recibido, 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 **11** del expediente figura constancia puesta sobre el texto del oficio calendarado el 16 de marzo de 2018, dirigido por la Secretaria General del Interior del municipio de Tiquisio, a la Coordinación de Asuntos Municipales de la Gobernación, conforme a la cual en la Gobernación de Bolívar se recibió el **21** de marzo de **2018**, 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 la observación el día 19 de abril de **2018**<sup>5</sup>, 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 EL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO N° 001 DEL 21 DE FEBRERO DE 2018 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE TIQUISIO** deben declararse inválido por desconocer lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, al haberse facultado al Alcalde para modificar y no existir unidad de materia?

### **2.2. Tesis**

La Sala declarará válido el artículo 3 del acuerdo del N° 001 del 21 de febrero de 2018, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TIQUISIO – BOLÍVAR, pues, no desconoce el principio de unidad de materia, debido a que guarda relación interna con el contenido global del articulado; y cumple con los requisitos necesarios para facultar pro tempore al Alcalde del municipio de Tiquisio para realizar adiciones en el presupuesto de la vigencia fiscal 2018, esto es, se señaló un período dentro del cual el Alcalde puede ejercer la función designada por el concejo municipal.

### **2.3 Marco Jurídico**

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

<sup>5</sup> Ver sello de la Secretaría del Tribunal Administrativo, folio 31





13001-23-33-000-2018-00307-00

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 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*



13001-23-33-000-2018-00307-00

pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.<sup>1</sup>

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996<sup>2</sup>, 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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".<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>. 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."



13001-23-33-000-2018-00307-00

Además, encontramos que el Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal g), modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 del 2012<sup>6</sup>, 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'*.

### 2.3.2 Unidad de materia.

El principio de unidad de materia ha sido entendido como la *"exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran"*<sup>7</sup>, y se encuentra consagrado en el artículo 158 de la Constitución política, que reza de la siguiente forma:

*"ARTÍCULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."*

Y al respecto la H. Corte Constitucional ha expresado que con el artículo 158 constitucional se le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: *"(i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas*

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012



13001-23-33-000-2018-00307-00

coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad"<sup>8</sup>.

Este principio fue aplicado en el artículo 72 de la ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan."

## 2.4. Caso concreto

### 2.4.1. Hechos relevantes probados

2.4.1.1. Mediante ACUERDO N° 001 DEL 21 DE FEBRERO DE 2018 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE TIQUISIO, "POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE TIQUISIO BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONVENIOS Y/O CONTRATOS, PARA LA EJECUCIÓN, Y COFINANCIACIÓN DE PROYECTOS CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES, NO GUBERNAMENTALES, DEPARTAMENTALES, NACIONALES, E INTERNACIONALES EN LA VIGENCIA FISCAL 2018". Folios 12-14

2.4.1.2. Igualmente, aparece acreditado que el citado acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 08 de marzo de 2018. Folio 23

### 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 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 existe unidad de materia.

El artículo 3 del acuerdo del N° 001 del 21 de febrero de 2018 del Concejo Municipal De Tiquisio, dispone lo siguiente:

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012





"ARTICULO TERCERO: Autorizar al Señor Alcalde Municipal de Tiquisio Bolívar, facultades Protempore para realizar Adiciones en el Presupuesto de la presente vigencia fiscal, dentro del Marco Financiero del Municipio de Tiquisio Bolívar."

En este punto empezaremos el análisis del cargo referente a la invalidez del artículo 3 del acuerdo acusado, debido a que viola el artículo 72 de la ley 136 de 1994, que preceptúa que "Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación."

Al respecto, cabe resaltar que la norma mencionada es concordante con lo contemplado por el artículo 158 de la Constitución, y erigen a la unidad de materia como un principio orientado a establecer, si existe armonía entre el motivo de expedición de la norma y el propósito definido por ella. Por lo que corresponde auscultar la temática, la causa y el elemento teleológico del Acuerdo cuestionado a partir del epígrafe, los fundamentos de derecho y los considerandos que se enunciaron en el referido acuerdo; para pasar a abordar el cargo de violación contrastando el artículo acusado del Acuerdo con los elementos de tema, causa y fin del mismo.

Así, el ACUERDO N° 001 DEL 21 DE FEBRERO DE 2018 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE TIQUISIO, lleva como título: "POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE TIQUISIO BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONVENIOS Y/O CONTRATOS, PARA LA EJECUCIÓN Y COFINANCIACIÓN DE PROYECTOS CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES, NO GUBERNAMENTALES, DEPARTAMENTALES, NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA VIGENCIA FISCAL 2018", por lo que el tema: facultades pro tempore al Alcalde para celebrar convenios y/o contratos, para la ejecución y cofinanciación de proyectos con entidades gubernamentales y no gubernamentales en la vigencia fiscal 2018.

En los fundamentos de derecho del acuerdo, la Corporación enunció especialmente los siguientes:

- Artículo 313 de la Constitución Política, en cuanto hace referencia a las atribuciones de los Concejos Municipales.
- Ley 136 de 1994, que establece la organización y funcionamiento de los municipios.

La Sala destaca que el fundamento de derecho reseñado tiene relación con la facultad del Concejo para autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones que le corresponden,



13001-23-33-000-2018-00307-00

especialmente en lo que se refiere el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política. Por otra parte, el Acuerdo sub examine señaló los siguientes CONSIDERANDOS:

- **"Que corresponde al Honorable Concejo Municipal autorizar el Señor Alcalde Municipal para celebrar Convenios y contratos y ejercer funciones pro tempore conforme al numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.**
- **Que se hace necesario otorgar facultades al señor Alcalde Municipal, para celebrar convenios para la ejecución de proyectos, con entidades del Orden Nacional, Departamental, con entidades Gubernamentales y No Gubernamentales del orden Nacional e Internacional siempre y cuando, estos contribuyan al progreso de la región y al Mejoramiento de la Calidad de vida de sus habitantes.**
- **Que se hace necesario otorgar facultades al señor Alcalde Municipal, para la celebración de contratos, con entidades del Orden Nacional, Departamental, Municipal, entidades Gubernamentales, No Gubernamentales, del orden Nacional e Internacional, asesores Jurídicos, contables y demás profesionales necesarios para la buena gestión de la Administración Municipal y cumplimiento de nuestro Plan de Desarrollo 2016-2019 "POR EL BUEN CAMINO... HACIA EL POST CONFLICTO".**
- **Que es necesario facultar al señor Alcalde Municipal, para ejecutar adiciones presupuestales, conservando los mismos sectores y rubros que fueron creados el presupuesto de la vigencia 2017, con el fin de facilitar la efectiva gestión de la administración Municipal para dicha vigencia."**(NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO)

Con los CONSIDERANDOS ya reseñados, la Sala Observa que el móvil y la finalidad del Acuerdo es facultar pro tempore al Alcalde Municipal de Tiquisio para celebrar Convenios y contratos y ejecutar adiciones presupuestales de la vigencia 2017.

Teniendo en cuenta los elementos temáticos, causales y teleológicos del Acuerdo cuestionado, la Sala abordará el estudio del artículo 3. Al respecto se encuentra que el artículo citado autoriza al Alcalde Municipal de Tiquisio-Bolívar, facultades pro tempore para realizar adiciones en el Presupuesto de la vigencia fiscal 2018, dentro del Marco Financiero del Municipio.

Así las cosas, la norma también faculta pro tempore al Alcalde para cumplir una función propia del Concejo y la facultad otorgada apunta a la consecución de los objetivos y propósitos plasmados en los considerandos del mencionado Acuerdo, por ello, es dable concluir que el artículo 3 del Acuerdo N° 001 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio no desconoce el principio de unidad de materia, debido a que guarda relación interna con el contenido global del articulado.

Por otro lado, el actor también considera que se debe declarar la invalidez del artículo 3 del acuerdo acusado, debido a que faculta al Alcalde para adicionar el presupuesto.



13001-23-33-000-2018-00307-00

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 Carta<sup>9</sup>, 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 República<sup>10</sup>, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales.

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

<sup>9</sup> "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. (...)"

<sup>10</sup> 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."



13001-23-33-000-2018-00307-00

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 9ª del artículo 32 de la Ley 136 de 1994<sup>11</sup>, 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 1994<sup>12</sup>, 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".

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

<sup>11</sup> "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."

<sup>12</sup> "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."



13001-23-33-000-2018-00307-00

señalar que en el numeral 3º 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:

"ARTICULO 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 el Concejo de Tiquisio - Bolívar tiene la facultad constitucional de poder otorgarle al Alcalde el ejercicio de una de sus funciones, siempre que la erogación este determinado previamente en el presupuesto de gastos municipal.

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 3º del artículo 313, es decir que en el Acuerdo se fije como límites de sus efectos un periodo determinado, lo cual en el artículo 3 del citado acuerdo, no se señalaran.

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 (...)"*<sup>13</sup>

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 que emerge de la lectura y correcta interpretación del numeral 3º en análisis, pudiéndose observar además que el artículo 3 del acuerdo del N° 001 del 21 de febrero de 2018 del Concejo Municipal De Tiquisio, como ya

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 21 de febrero de 2011, Radicación 2007-00011 (34756), Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.



13001-23-33-000-2018-00307-00

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 3º, por otro lado se colige del artículo 4 del Acuerdo acusado, que la autorización dada al Alcalde para realizar adiciones en el presupuesto, está limitado por un periodo de tiempo que empieza partir de la aprobación y publicación del mismo hasta el 31 de diciembre de 2018.

En este orden de ideas, al existir dentro del texto del Acuerdo acusado, artículo 4 del aludido Acuerdo, un periodo determinado para que el Alcalde ejerza la específica función otorgada por el Concejo, lleva a concluir que el cargo formulado por el actor no está llamado a prosperar.

Por lo anterior, debe ser declarado válido el artículo 3 del acuerdo del N° 0001 del 21 de febrero de 2018, expedido por el Concejo de Tiquisio -Bolívar-, pues, no desconoce el principio de unidad de materia, debido a que guarda relación interna con el contenido global del articulado; y cumple con los requisitos necesarios para facultar pro tempore al Alcalde del municipio de Tiquisio para realizar adiciones en el presupuesto de la vigencia fiscal 2018, esto es, se señaló un periodo dentro del cual el Alcalde puede ejercer la función designada por el concejo municipal.

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 válido el artículo 3 del acuerdo del N° 0001 del 21 de febrero de 2018, proferido por el Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar “POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE TIQUISIO BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONVENIOS Y/O CONTRATOS, PARA LA EJECUCIÓN Y COFINANCIACIÓN DE PROYECTOS CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES, NO GUBERNAMENTALES, DEPARTAMENTALES, NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA VIGENCIA FISCAL 2018” de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Tiquisio - Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No.**  
**SALA DE DECISIÓN No. 01**

**SIGCMA**

13001-23-33-000-2018-00307-00

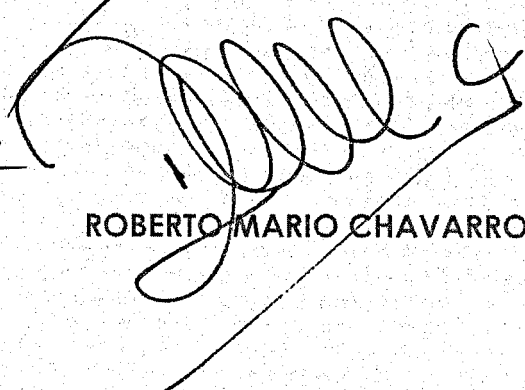
**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

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

**LOS MAGISTRADOS**

  
ARTURO MATSON CARBALLO

  
LUIS MIGUEL VILLABOS ÁLVAREZ

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS