



13001-23-33-000-2019-00281-00

Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

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

Acción:	Observaciones contra Acuerdo Municipal
Radicado No:	13001-23-33-000-2019-00281-00
Actor:	Gobernación de Bolívar
Acto a revisar:	Acuerdo No. 002/18 del Concejo Municipal de Clemencia, Bolívar.
Magistrado Ponente:	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema:	Facultades para adicionar el presupuesto

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del Acuerdo No. 002 de 09 de abril de 2018 del Concejo Municipal de Clemencia, Bolívar, *"por medio del cual concede facultades al alcalde municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del Municipio de Clemencia de la vigencia 2018"*.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La petición (fs. 1 a 3).

El 22 de mayo de 2019 el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar, en condición de Delegatario del Gobernador, presentó observaciones contra el artículo 2º del 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 artículo 2º del Acuerdo 002/18 autoriza al Alcalde Municipal para adicionar recursos al presupuesto 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



13001-23-33-000-2019-00281-00

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 2008 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 22 de mayo de 2019 (f. 1); el 23 de mayo de 2019 fue repartido al Despacho 004 (34); y se admitió con auto de 17 de junio 2019 (f. 36). Se fijó en lista por el término de diez (10) días (f.39), vencidos los cuales, el expediente ingresó al Despacho para dictar sentencia (f. 40).

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 4° del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la observación formulada al acuerdo

¹ D 1333 de 1986. **Artículo 121°.**- 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



13001-23-33-000-2019-00281-00

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 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 10 del expediente figura copia del oficio de 06 de mayo de 2019, por medio del cual el Alcalde de Clemencia 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 08 de mayo de 2019, 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 22 de mayo de 2019, 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 artículo 2º del acuerdo materia de observaciones, que autorizó al Alcalde de Clemencia, Bolívar para realizar modificaciones (adiciones, reducciones y traslados) al presupuesto municipal, viola o no los artículos 345 y 346 constitucionales.

5.4 Tesis de la Sala.

La Sala declarará la invalidez del artículo 2º del Acuerdo porque, si bien el Concejo podía facultar al Alcalde para adicionar recursos al presupuesto municipal conforme al artículo 313-3 constitucional, dichas facultades debieron otorgarse de manera precisa y pro – tempore. Adicionalmente, tanto los traslados internos como las reducciones presupuestales son de competencia del Alcalde y no del Concejo Municipal y por ello no debieron someterse a autorización de aquél. Todo ello de conformidad con el marco normativo y jurisprudencial de esta sentencia.

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:



13001-23-33-000-2019-00281-00

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. Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 003 de 2011. 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



13001-23-33-000-2019-00281-00

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 [9] (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 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





13001-23-33-000-2019-00281-00

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:



13001-23-33-000-2019-00281-00

"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





13001-23-33-000-2019-00281-00

precisa y pro t mpore 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 t mpore, 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 dar a 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 mpore 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 mpore**, caso al cual no se refirió el concepto del Consejo de Estado

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



13001-23-33-000-2019-00281-00

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 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 t empore para modificar el presupuesto municipal.

Frente al tema del otorgamiento de facultades pro t empore 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



13001-23-33-000-2019-00281-00

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

- Copia del acta de comisión de estudio, por medio de la cual la Comisión de Presupuesto y Hacienda Pública aprueba el proyecto de acuerdo "por medio del cual concede facultades al Alcalde Municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del Municipio de Clemencia de la vigencia 2018" (fs. 23-25).
- Copia del oficio de 03 de abril de 2018, en el cual se exponen los motivos del proyecto de acuerdo "por medio del cual concede facultades al Alcalde Municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del Municipio de Clemencia de la vigencia 2018" (f.26).
- Acta No. 029 de sesión extraordinaria de la Plenaria del Concejo de Clemencia, donde consta que en sesión de 09 de abril de 2018 se aprobó en segundo debate el proyecto de acuerdo "por medio del cual concede



13001-23-33-000-2019-00281-00

facultades al Alcalde Municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del Municipio de Clemencia de la vigencia 2018" (fs.14-15).

- Copia del Acuerdo No. 002 de 09 de abril de 2018 del Concejo Municipal de Clemencia, Bolívar, "por medio del cual concede facultades al alcalde municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del Municipio de Clemencia de la vigencia 2018" (fs. 12-13).

- Copia del Oficio de 12 de abril de 2018, mediante el cual la Secretaria General del Concejo remite el acuerdo objeto de observaciones al Alcalde Municipal de Clemencia para su sanción (f.20).

- Certificado suscrito por el Secretario del Concejo Municipal de Clemencia el 12 de abril de 2018, en el cual consta que el Acuerdo 002/18 fue aprobado en dos debates reglamentarios los días 06 y 09 de abril de 2018 (f. 21).

- Certificado suscrito el 25 de abril de 2018, mediante el cual el Personero Municipal de Clemencia hace constar que el Acuerdo 002 de 2018 fue publicado en la cartelera municipal el 13 de abril de 2018 (f. 16).

Certificados suscritos el 13 y 24 de abril de 2018, en su orden, por medio de los cuales un funcionario Técnico Administrativo del Despacho del Alcalde hace constar que el Acuerdo 002 de 2018 fue fijado en la cartelera principal de la alcaldía municipal el 13 de abril de 2019 y desfijado el 24 del mismo mes y año (fs. 17 y 19).

- Documento suscrito por el Alcalde y Secretario General y de Gobierno de Clemencia, Bolívar, en el que consta que el acuerdo No. 002/18 fue sancionado (f.18).

- Oficio de 20 de febrero de 2019, mediante el cual la Secretaria General del Concejo de María la Baja remite al Alcalde el acuerdo aprobado en sesiones diferentes el 19 de febrero de 2019 (f. 14).

- Oficio de 06 de mayo de 2019, mediante el cual el Alcalde del Municipio de Clemencia, Bolívar remite al Gobernador del Departamento de Bolívar el Acuerdo 002 de 09 de abril de 2019, para lo de su competencia (fs.10-11).

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



13001-23-33-000-2019-00281-00

Los documentos descritos dan cuenta de aprobación del Acuerdo cuestionado, su sanción, así como 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:

ACUERDO N° 002
09 de abril del 2018

"POR MEDIO DEL CUAL CONCEDE FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL PARA REALIZAR MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS (ADICIONES, REDUCCIONES, TRASLADOS) DEL MUNICIPIO DE CLEMENCIA DE LA VIGENCIA 2018"

El Concejo Municipal de Clemencia – Bolívar, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en particular las establecidas en el número (sic) del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, en aplicación de las disposiciones consignadas en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y demás normas concordantes, entre ellas las leyes 617 de 2000, el Decreto 111 de 1996, y demás normas vigentes.

Considerando

Que el Alcalde Municipal de Clemencia – Bolívar presenta a consideración del honorable Concejo Municipal de Clemencia – Bolívar, el proyecto de acuerdo "por medio del cual concede facultades al Alcalde Municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (Adiciones, reducciones, traslados) del Municipio de Clemencia de la vigencia 2018".

Que el honorable Concejo Municipal de Clemencia Bolívar, mediante el acuerdo No.014 del 24 de noviembre de 2017, aprobó el presupuesto del Municipio de Clemencia – Bolívar, para la vigencia fiscal del año 2018.

Que el Departamento Nacional de Planeación emite los recursos del Sistema General de Participación para cada municipio mediante documentos de distribuciones, y que en el caso de Clemencia se hace necesario hacer unos ajustes a los sectores de educación, en el sector de primera infancia, entre otros.

Que de acuerdo al plan de gobierno y plan de desarrollo municipal se hace necesario hacer unos ajustes al presupuesto de la vigencia 2018, para darle cumplimiento a programas y proyectos que se ejecutarán para beneficio de la comunidad.

Por lo anterior

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Otórgase facultades pro-tempore al alcalde municipal para realizar modificaciones como adiciones, reducciones y traslados (créditos y contra créditos) al presupuesto municipal de la*



13001-23-33-000-2019-00281-00

vigencia 2018 por el término de ciento veinte días (120) a partir de la fecha de la entrada en vigencia de este acuerdo.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Otórguese facultades al alcalde municipal para realizar modificaciones (adiciones, reducciones, traslados) al presupuesto de la vigencia fiscal 2018 de los recaudos a terceros y municipales como son: estampillas pro-hospital universitario, pro-universidad, pro-anciano, pro-cultura, fondo de educación, fondo de seguridad y convivencia ciudadana, y sobretasa ambiental (Cardique), teniendo en cuenta que estos recursos deben ser consignados mensualmente a los entes que los administran.*

ARTÍCULO 3º: *El presente acuerdo rige a partir del primero de mayo de 2018. (Negritas fuera del texto).*

La Sala resalta que el único aparte objeto de observaciones es el texto del artículo 2º del Acuerdo 002/18 del Concejo Municipal de Clemencia – Bolívar, únicamente en cuanto permite las adiciones al presupuesto o créditos adicionales; que son aquéllas que modifican las partidas inicialmente aprobadas por el Concejo, diferente a los simples traslados internos entre partidas o rubros que se efectúan a través de créditos u contracréditos.

Considera el demandante que tales adiciones solo pueden efectuarse por decisión directa del Concejo y en ningún caso mediante autorizaciones que éste conceda al Alcalde.

Las observaciones anteriores se fundan, sin duda, en una interpretación de los artículos 345 y 346 de la Constitución Política conforme a la cual los Alcaldes Municipales no puede modificar por decreto el presupuesto municipal, lo cual no es cierto, puesto que están autorizados por las normas señaladas 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, los alcaldes 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





13001-23-33-000-2019-00281-00

corresponden a aquéllos, y que no establecen limitaciones a dichas autorizaciones en materia de adición presupuestal.

La Sala declarará la invalidez del artículo 2º Acuerdo por falta de competencia del Concejo, en cuanto autoriza al Alcalde para adicionar recursos al presupuesto, porque si bien el Concejo pudo conferir dicha facultad, debió cumplir dos condiciones: ser precisa y pro – tempore, pues así lo exige el artículo 313-3 constitucional.

Observa la Sala que la autorización para realizar adiciones se refiere a los tributos realizados por terceros y entidades. Sin embargo, el Concejo no limitó a una fecha exacta y precisa el ejercicio de las mismas, razón suficiente para declarar su invalidez.

- Por otra parte, en el mismo artículo segundo demandado, así como en el artículo primero, se describen traslados presupuestales internos y reducciones a las apropiaciones presupuestales, cuya competencia es del Alcalde conforme a lo expuesto en el marco normativo y jurisprudencial, y por ello obró sin competencia el Concejo al tomar determinaciones en la materia.

Aunque el cargo de falta de competencia señalado por la Gobernación no hace referencia a la facultad para realizar traslados y reducciones, contenidas tanto en el artículo primero como el segundo del Acuerdo 02/19, procederá la Sala a declarar su invalidez.

Lo anterior porque, como ha señalado el Consejo de Estado, el principio de justicia rogada previsto legalmente respecto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo encuentra un límite en los casos en que el juez advierte la falta de competencia de la administración para proferir el acto demandado, caso en el cual puede declarar la nulidad, aún de oficio. Las razones de ellos están expuestas, entre otras sentencias, en la proferida el 3 de octubre de 2012 por la Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección A. C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Radicación 23001-23-31-000-1998-08976-01 (26140) en los siguientes términos:

"...El vicio por incompetencia es, pues, el más grave que puede afectar la validez de los actos administrativos y, por tal razón, esta Corporación ha sostenido que, en estos eventos, el juez debe declarar siempre la nulidad del acto administrativo, incluso de manera oficiosa, porque cuando el acto es proferido en tales condiciones vulnera el derecho fundamental al debido proceso. Tal hipótesis constituye una excepción al principio de la rogación, que rige en materia contencioso - administrativa, pues, en



13001-23-33-000-2019-00281-00

principio, cuando se pretende obtener la declaración de nulidad de actos administrativos, el escrito de demanda debe indicar los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas y el concepto de violación que sustenta la petición de nulidad (numeral 4 del artículo 137 del C.C.A.); pero, la excepción está fundada en la protección del citado derecho fundamental de aplicación inmediata, carácter que le otorga el artículo 85 de la Constitución Política. En el asunto sub - lite, la demanda no formuló cargos por falta de competencia en la expedición del acto, pero la Sala, por las razones anotadas, considera que el vicio es palmario y, por tal razón, declarará de manera oficiosa la nulidad total de la Resolución 0004265 del 22 de agosto de 1997, "Por medio de la cual se revoca unilateralmente una Orden de Prestación de Servicios".

En aplicación del precedente transcrito la Sala declarará la invalidez parcial del artículo primero y total del segundo del acuerdo cuestionado, en cuanto facultan al Alcalde efectuar traslados y reducciones presupuestales, pues de lo contrario entraría a regir en el ordenamiento pese al grave vicio de falta de competencia del Concejo Municipal para efectuar o autorizar traslados internos y reducción de las partidas presupuestales, decisiones del resorte del Alcalde Municipal.

La facultad de adicionar el presupuesto, concedida en el artículo primero, no fue objeto de las observaciones bajo estudio, y no encuentra la Sala motivo para enjuiciar su legalidad de oficio.

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 la invalidez del artículo segundo del Acuerdo No. 002 de 09 de abril de 2018, proferido por el Concejo Municipal de Clemencia, Bolívar, "por medio del cual concede facultades al Alcalde Municipal para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos (adiciones, reducciones, traslados) del Municipio de Clemencia de la vigencia 2018", conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

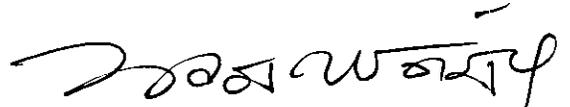
SEGUNDO: De oficio, se declara la invalidez de los apartes del artículo primero del Acuerdo descrito, en cuanto faculta al Alcalde Municipal de Clemencia para realizar modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2018 (en la modalidad de reducciones y traslados).

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



13001-23-33-000-2019-00281-00

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Ausente con permiso

Acción:	Observaciones contra Acuerdo Municipal
Radicado No:	13001-23-33-000-2019-00281-00
Actor:	Gobernación de Bolívar
Acto a revisar:	Acuerdo No. 002/18 del Concejo Municipal de Clemencia, Bolívar.
Magistrado Ponente:	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema:	Facultades para adicionar el presupuesto

