



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR  
CENTRO- AVENIDA VENEZUELA -EDIFICIO NACIONAL PISO 1  
TELEFAX: 664-2718

---

EDICTO N° 0068

LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

MEDIO DE CONTROL: OBSERVACIONES

MAGISTRADO PONENTE: Dra. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

RADICADO: 13001-23-33-000-2013-00254-00


DEMANDANTE: GOBERNACION DE BOLIVAR

DEMANDADO: ACUERDO No. 009 DE 2012 –CONCEJO MUNICIPAL DE  
NOROSI-BOLIVAR

PROVIDENCIA: SENTENCIA.

FECHA DE LA PROVIDENCIA: 8 DE JULIO DE 2013

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL, POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DIAS HOY, VEINTIDOS (22) DE JULIO DE DOS MIL TRECE (2013), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 A.M.).

  
JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, VEINTICUATRO (24) DE JULIO DE DOS MIL TRECE (2013), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL



REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR  
-SALA DE DECISIÓN 003-

Cartagena de Indias D. T. y C, ocho (08) de julio de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

<b>ACCIÓN:</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>ACTOR:</b>	<b>GOBERNADOR DE BOLÍVAR</b>
<b>ACTO A REVISAR:</b>	<b>ACUERDO MUNICIPAL No. 009 DE 2012 DEL MUNICIPIO DE NOROSÍ- BOLÍVAR.</b>
<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>13-001-23-33-000-2013-00254-00</b>
<b>TEMA:</b>	<b>Cobros no autorizados y facultad del Alcalde para realizar incorporaciones al presupuesto.</b>
<b>SENTENCIA N°:</b>	<b>14</b>

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del **ACUERDO No. 009 DE 2012**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE NOROSÍ – BOLÍVAR-**, conforme la petición que elevó el Gobernador de Bolívar, y aduciendo que es contrario a la Constitución y la Ley.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La petición.**

El día 29 de abril de 2013, se presentó escrito de observaciones a través del cual se solicitó el estudio de validez del Acuerdo 009 de diciembre 13 de 2012, proferido por el Concejo Municipal de Norosí- Bolívar, por medio del cual se *aprueba el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de NOROSI, Bolívar, para la vigencia fiscal de 2013.*

**2. Normas violadas y concepto de la violación.**

En el acápite correspondiente a las normas violadas se relacionaron las siguientes: artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 y artículo 1º del Decreto 404 de

2006. Del texto de las observaciones se desprende que también se consideran violadas las siguientes: artículo 16 de la Ley 962 de 2005, Decreto 451 de 1984, Decreto 1919 de 2002, artículo 110 del Decreto 111 de 1996 y el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Así mismo los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4º y 338 345 y 346 de la Constitución Política.

Como concepto de violación se señaló que el acuerdo demandado incurría en las siguientes falencias:

- Señala que en el presupuesto se establecen indistintamente recursos por concepto de contribución sobre contratos de obra pública regulado por el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 y sobretasa municipal a la contratación pública, respecto de la cual no hemos encontrado sustento legal, debiendo sujetarse a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4º y 338 de la Constitución Política, que establecen el principio de legalidad del tributo. Adicionalmente, se configura una doble tributación al gravarse el mismo hecho que es la celebración de contratos de obras públicas.

- Aunado a ello, el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, establece que ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente.

- Se omitió asignar recursos para el reconocimiento y pago de la bonificación de recreación, la cual fue creada mediante Decreto 451 de 1984 y que se encuentra vigente de acuerdo como lo dispone el Decreto 1919 de 2002.

- En el artículo 37 se dispone que se pueden otorgar dentro de los programas de bienestar social y capacitación incremento de salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones extralegales

contraviniendo el artículo 31 del Decreto 1567 de 1998, que sólo contempla como estímulo pecuniario el valor de hasta 40 salarios mínimos legales vigentes a los mejores equipos de trabajo.

- En el artículo 46 del acuerdo se autoriza al Alcalde a realizar adiciones al presupuesto, lo cual viola ostensiblemente lo dispuesto en los artículos 345, 346 de la Constitución Política, así como el artículo 110 del Decreto 111 de 1996 y el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, puesto que la facultad de modificar el presupuesto recae en el Concejo Municipal.

- Adicionalmente, señala que se debe declarar la nulidad del párrafo del artículo 9º del acuerdo de la referencia, por violar los preceptos constitucionales invocados.

### **3. Actuación Procesal.**

La solicitud de revisión del acuerdo se presentó en la oficina Judicial – Reparto, el día 29 de abril de 2013 (folio 1). Se admitió el 23 de mayo de 2013<sup>1</sup>. En la providencia se dispuso fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días según lo previsto en el artículo 121, numeral 1º del decreto 1333 de 1986. El expediente se fijó en lista del 29 de mayo de 2013 al 13 de junio de 2013<sup>2</sup>. Vencido dicho término, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. ASUNTOS PREVIOS.**

#### **1.1. Competencia.**

Este Tribunal es competente para ejercer el control de validez en referencia, de conformidad con lo establecido en el art. 151 núm. 4 del C.P.A.C.A., que dispone:

*“Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

---

<sup>1</sup> Fol. 59

<sup>2</sup> Folio 59 vto.

... 4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas."

## 1.2. Temporalidad de las observaciones.

En el escrito de observaciones, la Gobernación de Bolívar, afirma estar dentro del término para demandar.

Al respecto, el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

*"ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, **lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido**, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez".*

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días siguientes a la fecha en la cual recibe en su despacho el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

Ahora bien, a folio 7 del expediente figura copia del Acuerdo acusado con firma de recibido por parte de la Gobernación de Bolívar del 4 de abril de 2013, por lo que si las observaciones fueron presentadas el día 29 de abril de 2013 (fl. 1) resultan oportunas.

## 1.3. Del objeto de control.

Precisa la Sala que si bien en el escrito de observaciones se expresa: (...) "*deberá el Tribunal Administrativo de Bolívar **declarar la invalidez del párrafo del artículo noveno del acurdo (sic) de la referencia...***"<sup>3</sup>, tal pretensión es errada en la medida en que, el artículo 9 del Acuerdo 009 de 2012 del Municipio de Norosí al que se refiere la demanda, no tiene párrafos y por otra, de la lectura integral del escrito de observaciones y

---

<sup>3</sup> Fl. 5. – Negrillas fuera de texto.

sus anexos, no queda duda en cuanto a que el acto que se pide revisar es el mencionado Acuerdo No. 009 de 2012, en lo relacionado con el cobro de la sobretasa municipal a la contratación pública, contribución de contratos de obras públicas, la no inclusión de la bonificación por recreación, la inclusión de prestaciones extralegales y el otorgamiento de facultades al Alcalde Municipal para realizar adiciones al presupuesto.

Con las precisiones anteriores, se procede al estudio de mérito, al no haber nulidades procesales que decretar, ni haberse hecho necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas<sup>4</sup>.

## **2. ASUNTO DE FONDO.**

### **2.1 Problema Jurídico.**

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer si el Acuerdo N° 009 de 13 de diciembre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de Norosí, debe ser declarado inválido, por violar los artículos 6° de la Ley 1106 de 2006, 1° del Decreto 404 de 2006, 16 de la Ley 962 de 2005, Decreto 451 de 1984, Decreto 1919 de 2002, artículo 110 del Decreto 111 de 1996 y el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Así mismo los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4° y 338 345 y 346 de la Constitución Política.

### **2.2 Lo probado en el proceso.**

En autos, figura copia del Acuerdo No. 009 del 13 de diciembre de 2012, *"POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y*

---

<sup>4</sup> 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

GASTOS DEL MUNICIPIO DE NOROSI, BOLÍVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2013". (Fls. 7-44).

Igualmente, aparece acreditado que el citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 13 de diciembre de 2012 (Fl. 45).

### 2.3 El Acuerdo cuestionado y el control de su validez

El texto del Acuerdo No. 009 del 13 de diciembre de 2012, es el siguiente:

"ARTICULO PRIMERO: Establézcase el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Norosí-Bolívar para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2013 en la suma: de CUATRO MIL CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTI UN MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$4.162.321.618,00) conforme al siguiente detalle:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	APROPIACION
TI.	INGRESOS TOTALES	4.162.321.618
TI.A	INGRESOS CORRIENTES	4.162.321.618
TI.A.1.	TRIBUTARIOS	208.750.000
(...)	(...)	(...)
TI.A.1.10	Contribución sobre Contratos de Obras Públicas	21.000.000
(...)	(...)	(...)
TI.A.2	NO TRIBUTARIOS	3.953.571.618
TI.A.2.1.	Tasas y Derechos	44.050.000
(...)	(...)	(...)
TI.A.2.1.3.	Sobretasa Municipal a la contratación pública -ICLD	37.750.000
(...)	(...)	(...)

(...)

ARTICULO SEGUNDO.- Destínese para la atención de los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Municipio de Norosí-Bolívar en la vigencia fiscal de 2013, la suma de CUATRO MIL CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTI UN MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$4.162.321.618,00) Distribuida de en la siguiente forma:

#### A. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

CÓDIGO	CONCEPTO	VALOR	PRESUPUESTADO		
			FUENTE		
			SGP.L. DES	ICE LD	RDE
A	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	999.062.822			

A.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ALCALDIA	783.371.060			
A.1.1	Gastos de Personal	556.083.780			
A.1.1.1.	Servicios Personales Asociados a la Nomina	356.565.888			
A.1.1.1.1	Sueldos del Personal de Nomina	292.601.880	SGP. L.D.E S		
A.1.1.1.2	Primas legales (Navidad, Servicios y Vacaciones)	36.575.235	SGP. L.D.E S		
A.1.1.1.3	Indemnización por vacaciones no disfrutadas del Alcalde	1.439.674	SGP. L.D.E S		
A.1.1.1.4	Bonificación de dirección	23.034.784	SGP. L.D.E S		
A.1.1.1.5	Dotación de personal	0			
A.1.1.1.6	Pagos directos de cesantías parciales y/o definitivas e intereses	2.914.315	SGP. L.D.E S		
A.1.1.1.7	Otros gastos de personal asociados a la nómina	0			
<b>A.1.1.2</b>	<b>Servicios Personales Indirectos</b>	<b>78.000.000</b>			
(...)	(...)	(...)			

(...)

ARTICULO TREINTA Y SIETE: Los programas de bienestar social y capacitación, pueden tener por objeto cremación o incremento salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas prestaciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la Ley o los Acuerdos hayan establecido para los servidores públicos, además no podrán servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie de carácter legal, finalmente incluirán los elementos necesarios para llevarlos a cabo.

(...)



*ARTICULO CUARENTA Y SEIS. Autorizase al Alcalde Municipal para modificar, (adicionar, reducir, trasladar acreditar y contracreditar y crear rubros) dentro del presupuesto de Rentas y de Gastos de la vigencia fiscal, por medio de acuerdo Municipal del Concejo de Norosí, las presentes facultades se otorgaran desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2013*

*(...).*"

El resto del texto del acuerdo puede consultarse a folios 07-44 del expediente.

## **2.4 Análisis de las observaciones propuestas por la Gobernación de Bolívar:**

### **2.4.1 Del contenido del presupuesto General de Ingresos.**

#### **2.4.1.1 Del cobro de la sobretasa municipal a la contratación pública y a la Contribución sobre contratos de obras públicas.**

Sostiene el Gobernador de Bolívar que el artículo primero, al fijar en el ingreso el concepto de Sobretasa Municipal a la Contratación Pública - ICLD (TI.A.2.1.3), se desconoce el principio de legalidad del tributo y de competencia de los concejos municipales al momento de regular la materia impositiva, y además, se presenta una doble tributación, toda vez que señalarse recursos por concepto de contribución sobre contratos de obra pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, se está grabando un mismo hecho dos veces.

Al respecto se tiene que, la **Ley 962 de 2005**, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, en sus artículos 2 y 16 dispone:

"ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN. Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.

Para efectos de esta ley, se entiende por 'Administración Pública', la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998".

"ARTÍCULO 16. COBROS NO AUTORIZADOS. Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, **formularios o precios de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto**" (Resaltado fuera de texto).

De conformidad con las citadas disposiciones, los municipios solamente se encuentran facultados para realizar cobros por aquellos conceptos creados y autorizados por la ley, de modo que, no es permitido realizar cobros diferentes a los establecidos legalmente.

Adicionalmente, resulta pertinente resaltar que, atendiendo al principio de legalidad del tributo, solamente el Congreso de la República por atribución expresa de la Constitución, tiene la facultad de autorizar la creación de impuestos, tasas y contribuciones, para que los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales, en virtud de la autonomía fiscal que les asiste, puedan establecer los tributos que sean necesarios, todo dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley.

Así, el artículo 313 de la Constitución, sobre las funciones de los Concejos Municipales, preceptúa:

"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.

(...)"

De lo anterior se desprende que, si bien los Concejos Municipales tienen entre sus funciones, la de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, todos los ingresos que en dicho presupuesto se establezcan, deben estar previamente autorizados por la Constitución y la ley.

En el presente caso, le asiste razón al Gobernador en la observación propuesta en el sentido de que los ingresos referidos por concepto de Sobretasa Municipal a la Contratación Pública constituye un cobro no autorizado, puesto que después del estudio de la normatividad existente nacional no pudo establecerse cuál es la norma que le sirve de fundamento, es decir que autoriza a la administración a efectuar un cobro por dicho servicio. Contrario a ello, si pudo determinarse que la Ley 1106 de 2006, respecto de la contratación pública, creó la contribución sobre contratos de obras públicas, sin que de dicha norma se infiera que puede establecerse un tributo distinto a esta contribución o que sirva de fundamento a la sobretasa señalada en el TI.A.2.1.3.

En ese sentido, como ya se ha anotado, mientras no exista una ley que autorice el cobro por un servicio prestado por determinada autoridad pública, entre las que se encuentran los municipios, no es procedente que los Concejos Municipales por vía de Acuerdos, determinen su cobro y además sean incluidos como ingresos del municipio para determinado periodo.

Referente al tema resulta pertinente traer a colación el concepto No. 029796-08 de fecha 20 de octubre de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>5</sup>, en el cual al contestar un oficio suscrito por el Alcalde del Municipio de Cantagallo- Bolívar se sostuvo que: *“De tal manera, nuestra constitución política en su artículo 150-12 establece la facultad para la creación de impuestos, tasas y contribuciones en cabeza del Congreso de la República mediante la expedición de leyes; es lo que en algún sector de la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como el poder impositivo originario. Ahora bien, en lo que hace a los municipios, los artículos 287 y 313 numeral 4 superiores establecen la facultad para adoptar, de conformidad con la constitución y la ley, los tributos en su jurisdicción; es lo que de igual manera se conoce como la facultad impositiva derivada. Quiere decir lo anterior, que las entidades territoriales no están facultadas*

---

<sup>5</sup> El concepto citado puede consultarse en siguiente enlace: [www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/Apoyo%20a%20Entidades%20Territoriales/tributos\\_territoriales/029796-08.doc](http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/Apoyo%20a%20Entidades%20Territoriales/tributos_territoriales/029796-08.doc)

*para la creación de ningún tipo de tributo, debiendo limitarse tan sólo a establecer aquellos previamente creados por el legislador."*

Por otra parte, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional<sup>6</sup> en varias sentencias, ha señalado que el concepto de tasa corresponde a una especialidad de los tributos, entendiendo así que todo valor que se recaude por concepto del cobro de una tasa es un ingreso tributario, al haberse señalado como ingreso la Sobretasa Municipal a la Contratación Pública y la Contribución a los Contratos de Obra Pública, ello podría dar lugar a una doble tributación sobre un mismo hecho.

Consecuente con lo anterior, le asiste razón al Gobernador de Bolívar en la observación propuesta y por tanto se declarará la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo No. 009 de 2012, en lo que respecta al ítem TI.A.2.1.3 correspondiente a la Sobretasa Municipal a la Contratación Pública.

#### **2.4.2. Del presupuesto de gastos o apropiaciones.**

##### **2.4.2.1 De la bonificación por recreación.**

Se sostiene en el escrito de observación que no se presupuestó lo relacionado con la bonificación de recreación y que por tratarse de una prestación social tiene aplicación para las entidades territoriales a partir del Decreto 1919 de 2002. Al respecto se tiene lo siguiente:

El Decreto 451 de 1984, que en su artículo 3 consagraba la bonificación especial por recreación, en los siguientes términos:

---

<sup>6</sup> En sentencia C-594 de 2010 la Corte Constitucional señaló: "De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación los tributos han sido reconocidos como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-12, 338, 345 y 363)<sup>141</sup>. En el actual sistema fiscal colombiano, esta Corporación ha señalado que es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones. Estos aun cuando son fruto del desenvolvimiento de la potestad impositiva del Estado tienen características propias que los diferencian."

"Artículo 3°. **Derogado por el Decreto 25 de 1995, artículo 18.** Los empleados que adquieran el derecho a las vacaciones e inicien el disfrute de las mismas, dentro del año civil de su causación tendrán derecho a una bonificación especial de recreación en cuantía equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de causarlas.

El valor de la bonificación no se tendrá en cuenta para, la liquidación de las prestaciones sociales y se pagará dentro de los cinco (5) días hábiles anteriores a la fecha señalada para la iniciación del disfrute de las vacaciones.

Mientras se crea en el presupuesto de las entidades el respectivo rubro presupuestal, podrá diferirse la fecha señalada para el pago de la bonificación".

Ahora bien, se observa que la norma a que se hace referencia, fue derogada expresamente por el artículo 18 del Decreto 25 de 1995<sup>7</sup>, no obstante, en el artículo 1 del Decreto 1919 de 2002 se estableció:

"Artículo 1.- A partir de la vigencia del presente Decreto **todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del nivel central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal**, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administradoras Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, **gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.**

Las prestaciones sociales contempladas en dicho régimen serán liquidadas con base en los factores para ellas establecidas" (Resaltado de la Sala).

De conformidad con el anterior decreto, el régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden Nacional, será aplicable en igualdad de circunstancias a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden Territorial.

De igual manera, con la finalidad de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se aplican a los empleados de la Rama Ejecutiva del nivel Territorial, el Departamento Administrativo de la Función

---

<sup>7</sup>"Artículo 18. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 3° del Decreto 451 de 1984, los Decretos 737 y 1171 de 1993, 42, 132, 133 de 1994 y el artículo 1° del Decreto 138 de 1994, y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero de 1995."

Pública expidió la Circular No. 0013 de 2005, dirigida a los Jefes de las Entidades del Sector Central y Descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, de los Órganos de Control y demás entidades del nivel territorial. En ella se indica que a partir de la vigencia del decreto 1919 de 2002 (1 de septiembre de 2002), los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades a las cuales se les aplica el citado decreto, tendrá derecho a que se les reconozca y pague las siguientes prestaciones sociales, que se causen, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes:

1. *Prima de Navidad.*
2. *Vacaciones.*
3. *Prima de vacaciones.*
4. **Bonificación especial por recreación**
5. *Subsidio familiar.*
6. *Auxilio de cesantía.*
7. *Intereses a las cesantías.*
8. *Calzado y vestido de labor.*
9. *Pensión de vejez. (jubilación)*
10. *Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.*
11. *Pensión de invalidez.*
12. *Indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez*
13. *Pensión de sobrevivientes.*
14. *Auxilio de maternidad.*
15. *Auxilio por enfermedad.*
16. *Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional.*
17. *Auxilio funerario.*
18. *Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, servicio odontológico y demás servicios de salud derivados del régimen de salud del Sistema de Seguridad Social Integral.*
19. *Bonificación de dirección para Gobernadores y Alcaldes".*

Posteriormente, la bonificación especial por recreación ha tenido regulación expresa entre otras normas, en el artículo 15 del Decreto 25 de 1995, en el artículo 1 del Decreto 404 de 2006 y más recientemente en el artículo 14 del Decreto 1374 de 2010; circunstancia que indica que la referida prestación aún se encuentra vigente y debe ser establecida para los empleados de la Rama Ejecutiva de todos los municipios.

En ese orden de ideas, le asiste razón al Gobernador de Bolívar cuando establece que en el Acuerdo 009 de 2012 se debió incluir dentro del presupuesto de gastos, la bonificación especial de recreación, por tanto, se declarará la invalidez parcial del artículo segundo del mencionado

acuerdo, a través del cual se destinan los gastos de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda pública del Municipio de Norosí-Bolívar en la vigencia fiscal 2013, en cuanto se refiere a los ítems A (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO); A1 (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA ALCALDIA); A.1.1 (GASTOS DE PERSONAL); A.1.1.1. (SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A LA NOMINA), por no incluir el gasto de bonificación especial de recreación, que de acuerdo a la ley debía contenerse en el presupuesto.

#### **2.4.3 Del contenido del artículo 37 del Acuerdo 009 de 2012-**

Al respecto se tiene que el artículo 31 del Decreto 1567 de 1998 señala:

**Artículo 31°.- Planes de Incentivos Pecuniarios.** Los planes de incentivos pecuniarios estarán constituidos por reconocimientos económicos que se asignarán a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública. Dichos reconocimientos económicos serán hasta de cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en las entidades de los órdenes nacionales y territorial de acuerdo con la disponibilidad de recursos y se distribuirán entre los equipos seleccionados.

El Gobierno Nacional reglamentará los criterios, los requisitos, la organización y los procedimientos para la selección y la premiación de los equipos de trabajo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 1567 de 1998, las entidades del orden territorial, podrán otorgar reconocimientos económicos a los mejores equipos de trabajos, hasta de cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes, observando la disponibilidad de los recursos que previamente han debido incluirse en el presupuesto para dicho fin.

Sin embargo, dicha disposición normativa no puede interpretarse de forma aislada a las demás normas contenidas en el Decreto 1567 de 1998, a través del cual se reguló el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado. En ese sentido resulta pertinente citar que en el artículo 18 del citado decreto, se señaló que el sistema de estímulos, se pondrá en funcionamiento a través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos.

A su vez, en el artículo 20 *ibídem* se estableció que los programas de bienestar social deben organizarse como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.

Por su parte, en el capítulo IV *ibídem* se estableció que dentro del programa de incentivos, podrían establecerse incentivos pecuniarios y no pecuniarios, orientados a reconocer los desempeños individuales del mejor empleado de la entidad y de cada uno de los niveles jerárquicos que la conforman, así como de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia.

En ese orden, atendiendo a la finalidad que se previó para los programas de bienestar social, es claro que dentro del objeto de estos no pueden incluirse incrementos salariales, bonificaciones, sobresueldos, primas prestacionales extralegales, como se dispuso en el artículo 37 del Acuerdo No. 009 del 2012, puesto que dichos programas deben orientarse es en servicios para mejorar los niveles de salud, vivienda, recreación, cultura, educación, las necesidades para el desarrollo personal, profesional y organizacional.<sup>8</sup>

Por otra parte, debe atenderse que si bien a través del citado decreto se permitió el otorgamiento de incentivos pecuniarios a los empleados públicos, como un estímulo para su desempeño, en el artículo 38 expresamente se dispuso que tanto los incentivos pecuniarios como los no pecuniarios, concedidos a los empleados en desarrollo de programas de bienestar social e incentivos, no pueden tener por objeto modificar los regímenes salarial y prestacional de los empleados.

---

<sup>8</sup> Artículos 21 a 25 del Decreto 1567 de 1998.



Por tanto, el reconocimiento económico que como incentivo pecuniario se conceda en virtud de lo dispuesto en el artículo 31 antes transcrito, en ninguna medida puede otorgarse a través de incrementos salariales, bonificaciones, sobre sueldos, primas prestacionales extralegales, como se dispuso en el artículo 37 del Acuerdo No. 009 del 2012, puesto que ello constituye establecer prestaciones salariales distintas a la previstas en la Ley, variándose los regímenes que para tal efecto ha previsto el legislador.

En ese orden de ideas, la observación propuesta por el Gobernador de Bolívar esta llamada a prosperar, en la medida en que lo dispuesto en el artículo 37 del Acuerdo No. 009 de 2012, vulnera lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 1567 de 1998 y se aparta de la finalidad para la cual fueron creados los estímulos e incentivos para los empleados públicos.

#### **2.4.4 Del contenido del artículo 46 del Acuerdo 009 de 2012- Autorización al Alcalde para realizar modificaciones al presupuesto.**

Considera el Gobernador de Bolívar que, la facultad otorgada al Alcalde en el artículo 46 del acuerdo sometido a estudio de validez, vulnera lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la C.N. y el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, por cuanto se le autoriza a modificar el presupuesto, olvidando que dicha facultad le compete únicamente al Concejo Municipal.

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:

“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".

Por su parte, el literal g del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala:

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.

De conformidad con lo dispuesto en las normas antes citadas, para que el ente territorial pueda percibir una contribución o impuesto, previamente debe haberse establecido esta dentro del presupuesto de renta por parte del Concejo Municipal y consecuentemente para que pueda efectuarse una erogación, debe estar determinado previamente en el presupuesto de gastos.

El literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 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.

Ahora bien, para comprender mejor lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional, es menester que su contenido se analice en concordancia con las otras normas de rango superior, que regulan aspectos presupuestales y con las contenidas en el 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<sup>9</sup> de la Constitución Política, 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 no es un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el mismo requiera de ajustes en el curso de su ejecución, justificados por la necesidad de hacerlo congruente con los planes y programas a desarrollar.

Al respecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales

---

<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> Cita la Sala la sentencia C-685 de 1996 en la que la Corte Constitucional estudia el tema presupuestal y los principios a que está sujeto, en especial el de legalidad del gasto.

municipales<sup>11</sup>, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto<sup>12</sup>, facultad que al ser interpretada para el nivel municipal, se predica exclusivamente del órgano de representación popular V. gr. adicionando partidas existentes o creando nuevos rubros; siendo del caso precisar que no resulta aplicable la excepción prevista para el nivel nacional, dirigida a que en los estados de excepción, dicha competencia esté atribuida al Gobierno Nacional<sup>13</sup>, puesto que la declaratoria de tales estados es del resorte exclusivo del Presidente de la República y sus Ministros.

En este orden de ideas, es evidente que al haberse consignado en el artículo 46 del acuerdo cuestionado la facultad del Alcalde Municipal para realizar modificaciones al presupuesto de rentas y gastos, resulta violatoria de las normas de rango constitucional alegadas en la observación de la referencia, toda vez que las modificaciones o adiciones al presupuesto municipal, serían ejercidas 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.

Conforme con lo anterior, advierte este Tribunal que le asiste razón al Gobernador de Bolívar en la observación propuesta y que en consecuencia se declarará la invalidez del artículo 46 del Acuerdo 009 de

---

<sup>11</sup> Art. 109 del Decreto 111 de 1996, *"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"*.

<sup>12</sup> De acuerdo con dichas normas el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213. 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. *"Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmoción interior y con ocasión de él."* (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) – Negritas fuera de texto-

2012.

## **2.5 Lo que se decidirá:**

Consecuente con lo anterior, se declarará la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo 009 de 2012, que establece el presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de Norosí para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2013, en cuanto se refiere al ítem TI.A.2.1.3 correspondiente a la Sobretasa Municipal a la Contratación Pública.

Se declarará la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo No. 009 de 2012, a través del cual se destinan los gastos de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda pública del Municipio de Norosí-Bolívar en la vigencia fiscal 2013, en cuanto se refiere a los ítems A (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO); A1 (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA ALCALDIA); A.1.1 (GASTOS DE PERSONAL); A.1.1.1. (SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A LA NOMINA), por no incluir el gasto de bonificación especial de recreación, que de acuerdo a la ley debía contenerse en el presupuesto.

Se declarará la invalidez de los artículos 37 y 46 del Acuerdo No. 009 de 2012, de conformidad con las motivaciones antes señaladas.

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 parcial del ARTÍCULO PRIMERO, del Acuerdo 009 de 2012, que establece el presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de Norosí para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2013, en cuanto se refiere al ítem TI.A.2.1.3 correspondiente a la Sobretasa Municipal a la Contratación Pública.

**SEGUNDO:** Declarar la invalidez parcial del ARTÍCULO SEGUNDO del Acuerdo No. 009 de 2012, a través del cual se destinan los gastos de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda pública del Municipio de Norosí-Bolívar en la vigencia fiscal 2013, en cuanto se refiere a los ítems A (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO); A1 (GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA ALCALDIA); A.1.1 (GASTOS DE PERSONAL); A.1.1.1. (SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A LA NOMINA), por no incluir el gasto de bonificación especial de recreación, que de acuerdo a la ley debía contenerse en el presupuesto.

**TERCERO:** Declarar la invalidez de los artículos 37 y 46 del Acuerdo No. 009 de 2012 del Municipio de Norosí-Bolívar, de conformidad con las motivaciones antes señaladas.

**CUARTO: COMUNÍQUESE** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Norosí -Bolívar, y al Presidente del Concejo Municipal de esa localidad.

**QUINTO: ARCHÍVESE** el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las desanotaciones de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

### LOS MAGISTRADOS

  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

  
JOSE FERNANDEZ OSORIO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
SECRETARIA

EN CARTAGENA julio 18/13 NOTIFICA  
AL PROCURADOR DELEGADO No. 130  
DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ DE LA  
PREVIDENCIA DE FOMENTO julio 8/13

*Deuffner*  
PROCURADOR

SECRETARIO

SOLICITA POR COMPENSACIÓN DE COSTOS