Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Observaciones
Radicado	13001-23-33-000-2022-00039-00
Solicitante	Gobernador de Bolívar
Acto objeto de revisión	Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021 del Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar
Tema	Principio de especialización del presupuesto de gastos
Magistrado Ponente	Oscar Iván Castañeda Daza

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar, conforme a la petición que elevó el Gobernador de Bolívar aduciendo que es contrario a la Constitución y la ley.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA PETICIÓN[1]

El Gobernador de Bolívar, por intermedio de su secretario del interior, presentó escrito de observaciones solicitando el estudio de validez del Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, proferido por el Concejo

[1] Archivo 01 expediente digital.

Municipal de San Jacinto - Bolívar, *"por medio del cual se adopta el presupuesto general de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversiones del Municipio de San Jacinto Bolívar para la vigencia fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós"*.

3.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Considera el Gobernador que el acuerdo objeto de observaciones viola las siguientes normas:

- Artículos 10, 11, 13, 18 y 36 del Decreto 111 de 1996
- Artículo 89 de la Ley 715 de 2001

Como concepto de la violación, sostuvo que en el acuerdo cuestionado no se discriminó, ni detalló, ni desagregó los gastos de funcionamiento ni de inversión. Tampoco programó los recursos recibidos del sistema general de participación para el cumplimiento de su destinación específica.

Advirtió que, el mencionado decreto de presupuesto se limita a enunciar el monto total de los de gastos de inversión, sin embargo, no define los programas o subprogramas a los cuales se asignaran los recursos, sometiendo de esa forma al presupuesto a una indeterminación que dificulta la articulación del mismo con el plan de desarrollo y el plan operativo anual de inversiones.

Que el acuerdo cuestionado se limitó a señalar el monto total de los gastos de inversión, pero carece de la clasificación y determinación clara y expresa de los "programas" y "subprogramas" en los que se dividirán los gastos provenientes del Sistema General de Participaciones -SGP- del presupuesto aprobado, desconociendo de esta manera lo previsto en el artículo 14 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 345 de la Constitución.

3.3. INTERVENCIONES

3.1. Concepto del Ministerio Público[2]

[2] Archivo 12 del expediente digital.

El Procurador Delegado considera que se debe declarar la invalidez del acuerdo cuestionado, por considerar que no se cumple con la obligación de discriminar el presupuesto destinado a inversión, en programas y subprogramas, a fin de permitir un adecuado control del Plan de Desarrollo del respectivo municipio, reflejado en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI-. Al respecto, advirtió que en los artículos primero y segundo se indica de manera global el presupuesto de inversión, sin precisarlo o discriminarlo en programas y subprogramas como lo exige el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, lo que en su criterio no solo vulnera el principio de planeación, sino que impide el adecuado control del gasto público por parte de la ciudadanía y del propio concejo.

3.2. ACTUACIÓN PROCESAL

La solicitud de revisión del acuerdo se repartió al Despacho 003 y se admitió mediante auto de fecha 1° de marzo de 2022[3]. En la providencia, se dispuso fijar en lista por el término de diez (10) días según lo previsto en el artículo 121, numeral 1° del Decreto 1333 de 1986, lo que ocurrió desde el 15 al 29 de marzo de 2022[4].

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 oficioso.

V. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA

[3] Archivo 7 del expediente digital.
[4] Archivo 9 del expediente digital.

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 2º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de las observaciones formulada al acuerdo municipal cuestionado, por el Gobernador del Departamento de Bolívar.

4.2. TEMPORALIDAD 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 de Bolívar cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, para que este decida sobre su validez; se tiene que en el caso concreto la presentación ante este Tribunal del Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto – Bolívar se hizo dentro del término de ley.

En efecto, se observa la constancia del correo electrónico proveniente de la alcaldía de San Jacinto - Bolívar el 21 de diciembre de 2021, por el cual se remiten varios acuerdos aprobados, incluido el cuestionado en esta oportunidad[5], por lo que, presentadas las observaciones el día 26 de enero de 2022[6], las mismas resultan oportunas.

4.3. PROBLEMA JURÍDICO

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico que se debe resolver se contrae a establecer si ¿el Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar, "*por el cual se establece el presupuesto general de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversiones del Municipio de San Jacinto Bolívar, para la vigencia fiscal del primero (1º) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2022*", debe ser declarado inválido?

Para arribar a la anterior conclusión, será necesario determinar previamente si el acuerdo cuestionado viola los artículos 10, 11, 13, 18 y 36 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, al no haberse detallado

[5] Archivo 2 del expediente digital.
[6] Archivo 5 del expediente digital.

los gastos de funcionamiento y de inversión, ni programarse los recursos recibidos del sistema general de participación para el cumplimiento de su destinación específica.

4.4. TESIS DE LA SALA

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto – Bolívar, toda vez que, fue expedido con desconocimiento con normas que debieron servirle de fundamento, como los artículos 18 y 36 del Decreto 111 de 1986 y el 89 de la Ley 715 de 2000 y la forma en que quedó aprobado el presupuesto no permite tener certeza sobre (i) la incorporación de los recursos provenientes del sistema general de participaciones y su destinación específica; y (ii) cuales son los programas, subprogramas, y proyectos específicos que quedan incluidos en el presupuesto de gastos de funcionamiento y de inversión, de manera que posteriormente pueda hacerse el seguimiento sobre los gastos aprobados y los que realmente fueron ejecutados en la vigencia 2022.

4.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

El Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) en su artículo 18 consagra el principio presupuestal de especialización, en los siguientes términos:

> *"Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas".*

Por su parte, el artículo 36 establece los gastos que componen el presupuesto de gastos, así:

> *"ARTICULO 36. <Artículo modificado por el artículo 123 de la Ley 1957 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:>* ***El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.*** *Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la*

Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. ***En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno nacional***".

El Consejo de Estado ha explicado en qué consiste el principio de especialización del presupuesto, establecido en el artículo 18 del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

"Esta norma debe entenderse en consonancia con lo dispuesto en el artículo 20 del decreto 3077 de 1989 en la cual se exige que el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones que haya de presentarse al Congreso cuente con una clasificación específica donde se discrimen cada una de las secciones del gasto, además de los numerales contentivos de las apropiaciones para los gastos de cada sección, servicios personales, gastos generales, transferencias, gastos de operación, servicio de la deuda pública Interna y externa de la Nación y de los establecimientos públicos, los programas y subprogramas (…)

También debe acudirse al decreto 568 de 1996 que clasifica y detalla los componentes del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, dictado en desarrollo de la facultad conferida en el literal b) del artículo 11 del decreto 111 de 1996, de acuerdo con la cual el presupuesto o ley de apropiaciones incluye las apropiaciones para la Rama Judicial, Rama legislativa, Ministerios, Establecimiento Públicos etc. distinguiendo entre gastos de funcionamiento, de inversión, servicio de la deuda clasificados u detallados en la forma que indiquen los reglamentos[7]".

Por otro lado, el artículo 89 de la Ley 715 de 2001 establece el seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 89. SEGUIMIENTO Y CONTROL FISCAL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las

[7] Sentencia del 24 de agosto de 2005, de la Sección Tercera, C.P. María Elena Giraldo Gómez, radicado 25000-23-26-000-2003-02458-01.

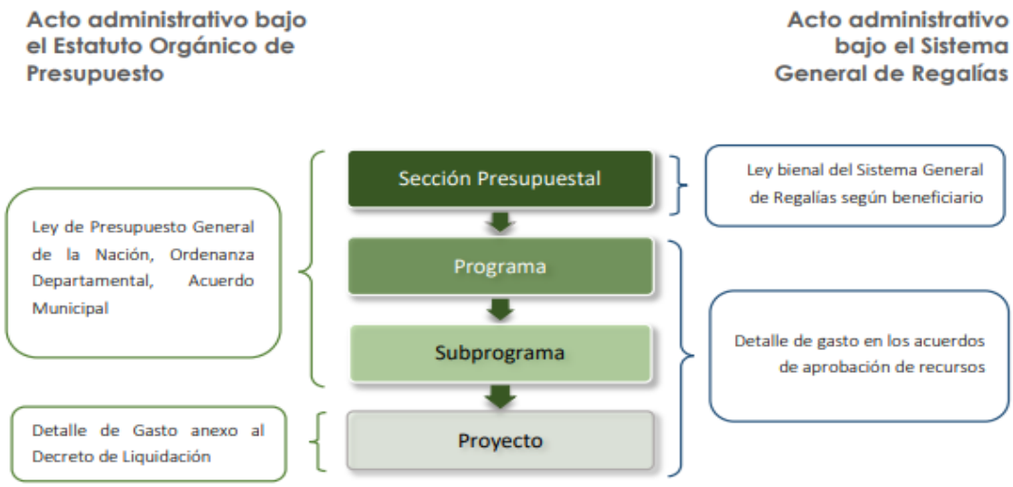
actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, ***los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo.*** *En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos".*

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo o 2.2.6.2.1. del Decreto 1082 de 2015 (decreto único reglamentario del sector planeación), los proyectos de inversión se clasificarán de acuerdo con los lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación; entidad que define los programas y subprogramas orientados a resultados como una clasificación para los proyectos de inversión que permite el análisis del gasto orientado a resultados y que de manera particular debe aplicarse para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, siguiendo la clasificación por sectores, órganos, y programas según lo estable el artículo 8 del Estatuto Orgánico de Presupuesto – EOP.

En ese contexto, el Departamento Nacional de Planeación ha explicado la secuencia de la clasificación de la inversión pública de la siguiente manera[8]:

[8] Tomado del Manual de Clasificación Programático del Gasto Público, de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, septiembre de 2021. f

Ilustración 1 Clasificación de la inversión pública



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DNP.

4.6. CASO CONCRETO

4.6.1. Hechos probados

En el expediente están acreditados los siguientes supuestos relevantes para el control de legalidad que se efectúa:

4.6.1.1. El Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar expidió el Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar, "*por el cual se establece el presupuesto general de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversiones para la vigencia fiscal del primero (1°) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2022*"[9].

4.6.1.2. En el artículo primero del referido acuerdo se fijan los cómputos del presupuesto del Municipio de San Jacinto, para la vigencia fiscal de 2022 de la siguiente manera:

[9] Fl. 2 – 13 archivo 4 del expediente digital.

PRESUPUESTO DE RENTAS, INGRESOS Y RECURSOS DE CAPITAL	
CONCEPTO	**TOTAL ($)**
I. INGRESOS, RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL	
1. INGRESOS CORRIENTES	41.040.396.609
2. RECURSOS DE CAPITAL	1.000
TOTAL INGRESOS	**41.040.397.609**

4.6.1.1. En el artículo segundo se dispone la apropiación para atender los gastos de funcionamiento, de la deuda pública y programas de inversión del gobierno municipal durante el periodo fiscal de 2022, así:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO - VIGENCIA FISCAL 2022			
SECCIÓN	**DESCRIPCIÓN**	**VALOR MÁXIMO**	**VALOR APROPIACIÓN**
1	TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		3.547.025.034
101	CONCEJO MUNICIPAL	LEY 617 DE 2000 - LEY 2075 DE 2021	307.747.112
201	PERSONERIA MUNICIPAL	LEY 617 DE 2000	140.367.267
301	INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTE Y RECREACION - IMDER		357.764.722
401	ADMINISTRACION CENTRAL		2.741.145.933

GASTOS DE INVERSION - VIGENCIA FISCAL 2022		
SECCION	**DESCRIPCION**	**VALOR**
	GASTOS DE INVERSION	**36.708.789.847**
	GASTOS DE INVERSION	36.708.789.847

DEUDA PUBLICA - PAGO VIGENCIAS FUTURAS - VIGENCIA FISCAL 2022		
SECCION	**DESCRIPCION**	**VALOR**
	SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	**784.581.728**
	PIGNORACION - APSB	784.581.728

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

En el escrito de observaciones se plantea que el Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de San Jacinto – Bolívar, viola los artículos 10, 11, 13, 18 y 36 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, toda vez que, en él no se discriminaron los gastos de funcionamiento y los de inversión, ni se programaron los recursos recibidos del sistema general de participación para el cumplimiento de su destinación específica.

Como quedó consignado en el acápite de hechos probados, el acuerdo cuestionado en la sección segunda, en la que se dispone la apropiación para atender los gastos de funcionamiento, de la deuda pública y programas de inversión del gobierno municipal durante el periodo fiscal de 2022 la descripción de los gastos de funcionamiento se limita a establecer el valor total para el Concejo Municipal, para la Personería Municipal, para el Instituto Municipal de Deporte y Recreación y para la Administración Central.

En lo concerniente a los gastos de inversión, solamente se indica el valor total objeto de apropiación correspondiente a $36.708.789.847 sin incluir los programas, subprogramas y proyectos a que corresponde ese monto de inversión. Tampoco se evidencia que en el acuerdo de presupuesto se haga relación a los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones y la destinación específica de los mismos.

Al respecto, debe precisarse que, de conformidad con el principio de especialización del presupuesto, las apropiaciones que se contemplen en este representan autorizaciones máximas de gasto y tienen por objeto delimitar el gasto según la finalidad del mismo. De este modo, la finalidad del principio de planeación consiste precisamente en prevenir que los recursos se destinen a financiar un gasto diferente para el cual fue autorizado por la Corporación que aprueba el presupuesto.

En el presente caso, se evidencia que en el acuerdo de presupuesto cuestionado no se especifican los gastos de funcionamiento que se solventarán con los recursos apropiados, pues solamente se establecen los totales y las dependencias a las que corresponden. Lo mismo sucede con los gastos de inversión, pues no se relacionan los programas, subprogramas y proyectos de inversión que serán cubiertos con los recursos aprobados.

De lo anterior se desprende que, el concejo municipal hace una aprobación en abstracto del presupuesto de gastos lo que constituye una clara falencia, que además de ir en contravía de los principios de especialización del presupuesto y la composición del presupuesto de gastos establecidos en los artículos 18 y 36 del Decreto 111 de 1996, impide que se haga un adecuado control sobre los recursos apropiados y su ejecución, ya que respecto de ellos no se establece una finalidad detallada.

En ese sentido, el acuerdo objeto de observaciones viola las normas antes señaladas en el entendido que en el presupuesto de gastos no se hace referencia al objeto misional y las funciones que la ley y los reglamentos del Departamento Nacional de Planeación han previsto para esa sección presupuestal.

Aunado a lo anterior, se observa que el Concejo Municipal de San Jacinto desconoció lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 715 de 2000, según la cual, los municipios al elaborar el presupuesto deberán programar los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo.

En ese mismo orden, el artículo 84 de la Ley 715 de 2000 establece que los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios; y que estos ingresos, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de los mismos.

En efecto, de acuerdo con las orientaciones del Departamento Nacional de Planeación para la programación y ejecución de los recursos del SGP[10], en el presupuesto deberán estar incluidos los recursos del SGP correspondientes a:

1. La asignación de las doce doceavas de la participación para educación.
2. La última doceava de la vigencia anterior de las asignaciones especiales y las participaciones para salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general.
3. Las once doceavas de las asignaciones especiales y las participaciones para salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general.

De igual manera, en el presupuesto de rentas y recursos de capital los recursos del SGP deberán programarse como parte de los ingresos

[10] Tomado del documento "Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones 8SGP)", de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.

corrientes no tributarios, dentro de transferencias de la Nación, desagregados por cada uno de sus componentes y subcomponentes.

Revisado el Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, se echa de menos la programación de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones dentro de los ingresos corrientes, tampoco se discrimina en el presupuesto de gastos e inversiones los proyectos llamados a solventarse con esos recursos que tienen destinación específica.

De esta manera, tal como se señaló en el escrito de observaciones, se evidencia que el acuerdo por el cual se aprueba el presupuesto anual del Municipio de San Jacinto – Bolívar fue expedido con desconocimiento con normas que debieron servirle de fundamento, como los artículos 18 y 36 del Decreto 111 de 1986 y el 89 de la Ley 715 de 2000, falencia que acarrea que se declare su invalidez, toda vez que, la forma en que quedó aprobado el presupuesto no permite tener certeza sobre (i) la incorporación de los recursos provenientes del sistema general de participaciones y su destinación específica; y (ii) cuales son los programas, subprogramas, y proyectos específicos que quedan incluidos en el presupuesto de gastos de funcionamiento y de inversión, de manera que posteriormente pueda hacerse el seguimiento sobre los gastos aprobados y los que realmente fueron ejecutados en la vigencia 2022.

Por las anteriores razones, se declarará la nulidad del Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de San Jacinto – Bolívar "*por el cual se establece el presupuesto general de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversiones para la vigencia fiscal del primero (1°) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2022*".

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

V.- FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez del Acuerdo No. 013 del 6 de diciembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de San Jacinto – Bolívar "*por el cual se establece el presupuesto general de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversiones para*

la vigencia fiscal del primero (1°) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2022"; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese esta determinación al Gobernador de Bolívar, al señor Alcalde Municipal de San Jacinto - Bolívar y al presidente del Concejo Municipal de ese municipio.

TERCERO: Archívese el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ