

Cartagena de indias D T y C., once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2022-00040-00
Demandante	Gobernador del Departamento de Bolívar
Acto sometido a observación	Decreto No. 082 de 2021 expedido por el Alcalde de Calamar, Bolívar "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS, RECURSOS DE CAPITAL Y APROPIACIÓN DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE CALAMAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2022"
Magistrado Ponente	Marcela De Jesús López Álvarez

II.- PRONUNCIAMIENTO EN ÚNICA INSTANCIA.

Procede la Sala a resolver las observaciones formuladas por el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar al Decreto No. 082 de 2021 expedido por el Alcalde de Calamar, Bolívar "Por medio del cual se adopta el presupuesto de ingresos, recurso de capital y apropiación de gastos del Municipio de Calamar, para la vigencia fiscal 2022".

III.- ANTECEDENTES.

3.1. La petición.¹

El precitado funcionario de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Decreto No. 082 de 2021, expedido por el Alcalde de Calamar, Bolívar, por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

La solicitud se contrajo a (se transcribe literalmente):

"Solicitamos al Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar, declare la invalidez del Decreto 082 de 2021 expedido por el Alcalde Municipal Calamar, de conformidad con las atribuciones que me confiere el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política y el artículo 82 de la ley 136 de 1994."

3.2. Concepto de la violación.²

¹ Folio 1 del pdf No. 01

² Folios 4-6 del pdf No. 01

Se considera que el acuerdo objeto de observaciones es contrario a lo preceptuado los artículos 10, 11, 13,18 y 36 del Decreto 111 de 1996 y al artículo 89 de la Ley 715 de 2001.

Las razones de la afirmación se basan en la siguiente argumentación (se transcribe):

“Al no presentar el presupuesto de gastos de manera desagregada el alcalde municipal incumple los principios de programación presupuestal e imposibilita el seguimiento y control de los Recursos y el Sistema General de Participaciones, por lo que debe ser excluido del ordenamiento el presupuesto aprobado mediante Decreto 082 de 2021”.

3.3. Intervenciones.

3.3.1. Alcalde del Municipio de Calamar.³

Asegura el burgomaestre que el decreto revisado se ajustó a todos los parámetros legales para su formación y frente al reparo concreto del señor Gobernador indica que el haber remetido a la Gobernación de Bolívar el Decreto 082 de 9 de diciembre de 2021 sin los anexos, no significa que no se haya tenido en cuenta la programación de los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal y los programas, subprogramas y proyectos de inversión por ejecutar en la vigencia fiscal de acuerdo con el plan de acción.

Sostiene que lo que realmente ocurrió fue que por error involuntario esos anexos no se le remitieron al señor Gobernador junto con el decreto aludido, pero que ellos hacen parte integral del decreto.

3.4. Actuación procesal.

Mediante auto del 7 de febrero de 2022⁴, se admitió la observación de la referencia, disponiendo dar el trámite correspondiente a la misma, ordenándose la notificación al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días. El proceso fue fijado en lista, entre el 16 de febrero de 2022 y el 1 de febrero de 2022⁵.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD.

³ Pdf No. 09

⁴ Pdf No. 06

⁵ Pdf No. 08

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. No se hizo necesario agotar el término previsto para la etapa de pruebas, toda vez que las allegadas son de tipo documental sin que se requiera de la práctica de otras probanzas⁶.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA.

5.1. Competencia.

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (con la modificación realizada por la Ley 2080 de 2021), por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un acto de un alcalde.

5.2. De la legitimación en la causa.

Dado que la observación no es presentada directamente por el señor Gobernador del Departamento de Bolívar, es menester analizar si está legitimado el actor para el efecto.

Sobre el tema enunciado el Consejo de Estado ha manifestado⁷ lo siguiente:

“... La legitimación en la causa por activa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona que ostenta la titularidad de la relación jurídica material, es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.

Al respecto, la Sección Tercera de esta corporación se ha manifestado en los siguientes términos:

⁶ 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

⁷ Auto de 13 de agosto de 2014, expediente 2013-00188, proferido por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

Radicado:13001233300020220004000

“[L]a legitimación en la causa por activa es la identidad del demandante con la persona a quien la ley le otorga la vocación jurídica para reclamar la titularidad de un derecho”⁸

“En relación con la legitimación en la causa por activa tratándose de la acción de reparación directa, tanto la jurisprudencia reiterada y uniforme de la Sección Tercera del Consejo de Estado, como la jurisprudencia constitucional, han señalado que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de fondo que se satisface, simplemente, con que se invoque y acredite en el respectivo proceso la condición de perjudicado o de damnificado por la acción o la omisión a la cual se atribuya o se impute jurídicamente la producción del daño cuya reparación se reclama”⁹ (se resalta). (...).

Ahora bien, respecto de la naturaleza jurídica de la legitimación en la causa, esta Sala, en sentencia proferida el 28 de julio de 2011, manifestó lo siguiente:

“Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que estas, a diferencia de aquella, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.

Clarificando, entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo, sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquel a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que las dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo. (...).

Radicado:13001233300020220004000

Por su parte, el numeral 10 del artículo 305 constitucional atribuye la función de revisar los actos de los alcaldes a los Gobernadores en los siguientes términos:

“Son atribuciones del gobernador: “(...) 10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez”.

A su turno, el artículo 94 del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), establece lo siguiente:

“Son atribuciones del gobernador: (...) 8. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez”.

El Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), por su parte, establece:

“Artículo 118º.- Son atribuciones del Gobernador: (...).

8º Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. (Artículo 194, ordinal 8, de la Constitución Política).

Artículo 119º.- 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 este decida sobre su validez.

Artículo 120º.- El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcaldes, personero y Presidente del Concejo para que estos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”

De acuerdo con las normas constitucionales y legales transcritas es evidente que la única persona habilitada para presentar observaciones en torno a los decretos expedidos por los alcaldes, dentro de los 20 días siguientes a su recibo y, por tanto, legitimado materialmente por activa para acudir a los tribunales administrativos en demanda de pronunciamiento sobre su constitucionalidad y legalidad, es el Gobernador del Departamento respectivo; no obstante lo cual, **con fundamento en los artículos 209 y 211 superiores y en la Ley 489 de 1998 los Gobernadores pueden delegar esa función**, atendiendo los siguientes lineamientos:

“Artículo 9º.- **Delegación.** Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

Parágrafo. - Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

Artículo 10º.- **Requisitos de la delegación.** En el acto de la delegación, que siempre **será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.**

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

Artículo 11º.- **Funciones que no se pueden delegar.** Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

En el asunto de marras, se tiene que la demanda no fue presentada por el Gobernador del Departamento de Bolívar sino por el Secretario del Interior Dr. CARLOS FELIZ MONSALVE, quien acompañó a la misma, no solo la copia de la resolución de nombramiento en la cartera que regencia ⁸ con su respectiva acta de posesión en el cargo⁹, sino además la del acto de delegación de la función, constate en “revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes por

⁸ Folio 3 del pdf No. 02

⁹ Folio 5 del pdf No. 02

motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad y remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez ” y comprendido en el Decreto No. 175 del 8 de mayo del 2020¹⁰.

Por lo anterior es menester colegir que en el presente asunto se da la legitimación en la causa por activa, pues existe acto de delegación de la función proferido por el Gobernador del Departamento de Bolívar para buscar, previo el trámite correspondiente, la invalidez del acto enjuiciado.

5.3. Problema Jurídico.

Debe establecer la Sala si hay lugar a declarar la invalidez del Decreto N° 082 de 2021, proferido por el Alcalde Municipal de Calamar, Bolívar, por violar los artículos 10, 11, 13,18 y 36 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 89 de la Ley 715 de 2001.

5.4. Tesis.

La Sala declarará la invalidez del Decreto N° 082 de 2021, proferido por el alcalde Municipal de Calamar, Bolívar, por violar los artículos 10, 11, 13,18 y 36 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 89 de la Ley 715 de 2001.

5.5. Marco normativo y jurisprudencial.

La Ley Orgánica de Presupuesto o Estatuto Orgánico de Presupuesto, compilado por el Decreto 111 de 1996¹¹ es la norma que regula todo lo atinente en materia presupuestal, debiendo los entes territoriales ceñirse a las prescripciones contenidas en dicho estatuto¹².

En esta norma, se señala expresamente sobre el límite de tiempo máximo que tiene el congreso o la corporación pública para expedir el presupuesto, de la siguiente forma:

¹⁰ Folios 1-2 del pdf No 02)

¹¹ Decreto 111 de 1996 ARTÍCULO 1°. Este decreto compila las normas de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Para efectos metodológicos al final de cada artículo del estatuto se informan las fuentes de las normas orgánicas compiladas.

¹² I. Del sistema presupuestal

ARTÍCULO 1°. La presente ley constituye el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto que regula el sistema presupuestal (L. 38/89, art. 1°; L. 179/94, art. 55, inc. 1°).

Código: FCA - 002 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020

“ARTÍCULO 59. Si el Congreso no expidiere el presupuesto general de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate (L. 38/89, art. 43; L. 179/94, art. 29).

Entre otras regulaciones, también se aprecia lo dispuesto en el artículo 106 y el 109, sobre los límites legales y cuantías máximas para el presupuesto vigente:

“Artículo 106. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (Ley 225 de 1995, art. 28).

(...)

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

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, art. 52)”.

Por otro lado, el artículo 64 ibídem, en lo relacionado con la adopción del presupuesto de la vigencia fiscal anterior, establece:

“Artículo 64. Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el Gobierno tomará en cuenta:

- 1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el Gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.*
- 2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.*
- 3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (Ley 38 de 1989, art. 51, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1º).*

Código: FCA - 002 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020

El artículo 10 ídem, dispone que:

“Artículo 10. La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. (Ley 38 de 1989, art. 6º).”

A su turno, el artículo 11 ibídem, norma fundamental para resolver el *sub lite*, dado que regula lo concerniente al contenido del presupuesto de rentas, señala:

“a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones para fiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para 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, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos;

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art. 7º, Ley 179 de 1994, arts. 3º, 16 y 71, Ley 225 de 1995 art. 1º)”.

Por su parte, los artículos 13 y 18 sobre la planeación y la especialización de los presupuestos, respectivamente señalan lo siguiente:

“Artículo 13. Planificación. *El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art. 9º, Ley 179 de 1994, art. 5º).*

(...)

Artículo 18. Especialización. *Las apropiaciones 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 (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3º”).*

Ahora bien, el artículo 36 ibídem, establece los componentes, secciones y clasificaciones que debe cumplir el presupuesto, tal y como se expone a continuación:

“Artículo 36. 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. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38 de 1989, art. 23, Ley 179 de 1994, art. 16”).

Por otro lado, según la Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, en su artículo 89, respecto al control y seguimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones, ordena:

“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 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.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan de Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada, a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivos.

Las Secretarías de Planeación Departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales.

Radicado:13001233300020220004000

Una vez informados los organismos de control, estos deberán iniciar la indagación preliminar en un plazo máximo de 15 días. La omisión de lo dispuesto en este numeral será causal de mala conducta. **(Negrillas de la Sala)**

En el campo jurisprudencial, Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de discernir sobre la materia, explicando los criterios específicos sobre el manejo del presupuesto:

*"De otro lado, el Presupuesto de Gastos, Acuerdo u Ordenanza de Apropriaciones está conformado por los **gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y los gastos de inversión.***

Los **gastos de funcionamiento son aquellas erogaciones necesarias y recurrentes para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas a la administración territorial**, y se dividen en gastos de personal, gastos generales y transferencias corrientes.

El **servicio de la deuda se refiere a los recursos que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses y las comisiones originadas en operaciones de crédito público (crédito externo, crédito interno).**

Los **gastos de inversión son gastos productivos que generan riqueza, o bien que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, o a constituir capital humano, desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado.**

En cuanto a la financiación de los gastos de funcionamiento e inversión en las entidades territoriales, se tiene lo siguiente: **Los de funcionamiento son atendidos principalmente por los ingresos corrientes de libre destinación**, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 617 de 2000, norma que prevé así mismo los recursos que no pueden financiar tales gastos; igualmente, un porcentaje de los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones puede ser destinado al financiamiento de estos gastos⁵¹. **Los gastos de inversión, entre tanto, son financiados a través de los ingresos que reciben las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones – SGP** (incluidos los rendimientos financieros) y del Sistema General de Regalías – SGR ⁵², y de recursos de capital, principalmente recursos de crédito⁵³. Debe recordarse, respecto de los recursos del SGP, que se destinan a la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, debiendo darse prioridad a materias altamente sensibles desde los puntos de vista social y económico, como son la salud, la educación, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico¹³. **(Negrillas de la sala)**

¹³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera CP: Oswaldo Giraldo López Rad. No.: 08001-2331-000-2010-00987-01, Feb: 1/2018

En otra de sus decisiones, al estudiar una demanda de pérdida de investidura¹⁴ por una indebida destinación de dineros públicos en un municipio de sexta categoría, sobre los presupuestos de gastos, indicó lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el presupuesto se compone de las siguientes partes: i) el presupuesto de ingresos o rentas y ii) el presupuesto de gastos, el cual a su vez está conformado por los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

*Dentro de cada organismo o entidad, el presupuesto de gastos de funcionamiento se clasificará en: i) **apropiaciones para servicios personales**, ii) **gastos generales**, iii) **transferencias** y iv) **gastos de operación**”.*

Lo anterior debe entenderse en línea con lo dispuesto en la Ley 38 de 1989, donde se indican expresamente cuáles son las partidas que se deben tener en cuenta en el presupuesto de gastos:

*“**Artículo 23. Modificado por el art. 16, Ley 179 de 1994.** El Presupuesto de Gastos se compondrá del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, del Presupuesto de Servicio de la Deuda y del Presupuesto de Gastos de Inversión.*

(...)

Dentro de cada organismo o entidad, el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento se clasificará en apropiaciones para Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias y Gastos de Operación.

El Presupuesto del Servicio de la Deuda se clasificará en deuda interna y externa.

El Presupuesto de Inversión comprenderá el Plan Operativo Anual, clasificado según lo determine el Gobierno de conformidad con lo establecido en el siguiente artículo.

5.6. Caso concreto

5.6.1. Hechos relevantes probados

- a) En autos figura copia del Decreto No. 082 de 9 de diciembre de 2021, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS, RECURSOS DE CAPITAL Y APROPIACIÓN DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE CALAMAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2022*”.

¹⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera CP: Hernando Sánchez Sánchez, Rad. No: 13001-23-33-000-2016-01107-01 Mar15/ 2018

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

Interpretada la querrela formulada desde la Gobernación de Bolívar, se infiere que el núcleo álgido del cuestionamiento gira en torno las disposiciones emitidas en el artículo 2 del Decreto No. 082 de 9 de diciembre de 2021, el del cual es del siguiente tenor literal:

“ Artículo 2º: Fíjese el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, Inversión y Servicio de la Deuda del Municipio de Calamar – Bolívar para el período fiscal comprendido entre el primero (1º) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2022 en la suma de TREINTA Y CINCO MIL OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL DIECINUEVE PESOS MCTE (\$35.531.965.019.00), discriminados así:

NOMBRE	PRESUPUESTO INICIAL
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	3.008.239.000,00
SERVICIO DE LA DEUDA	242.200.000,00
INVERSIÓN	32.281.526.019,00
GASTOS	35.531.965.019,00

Lo anterior habida cuenta que los rubros presupuestales de la vigencia fiscal 2022, allí fijados, no fueron individualizados conforme a las normas del presupuesto establecidas en el Decreto 111 de 1996 (citado supra).

Según la observación lo anterior conlleva la violación de los artículos 10, 11, 13,18 y 36 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, porque no se distinguieron sectores, programas, ni subprogramas. Tampoco se relacionó ni se diferenciaron los gastos relativos al Sistema General de Participaciones, ni se detallaron los gastos financiados mediante recursos de destinación específica.

Según las normas presupuestales arriba estudiadas (y citadas por la autoridad), el presupuesto de gastos de todo ente u organismo se encuentra conformado por los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda y los gastos de inversión.

Así las cosas, las cosas, el gasto de funcionamiento deberá estar debidamente clasificado en apropiaciones para **servicios personales, gastos generales, transferencias y gastos de operación**; los cuales tienen su respaldo económico en los ingresos corrientes del municipio.

El gasto de servicio de la deuda se deberá subdividir específicamente en **deuda interna y deuda externa** y como se anotó en la jurisprudencia citada, el objeto de ello es propender por el cumplimiento de obligaciones contractuales correspondientes al pago de intereses, capitales y comisiones originadas en operaciones de crédito público.

Por último, los gastos de inversión, los cuales deberán cubrir el plan operativo anual, deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 38 de 1989 que indica que este tipo de gastos son **“c) Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que trata el artículo 76 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional”**, ya que estas inversiones, recordando lo señalado por el Consejo de Estado sobre la naturaleza de este tipo de gastos, buscan mejorar el interés general y la satisfacción de las necesidades de las personas.

A modo ilustrativo y en línea con lo dicho, la Sala se permite realizar la siguiente tabla, para mejor comprensión de cómo se debe ordenar el presupuesto de gastos:

Presupuesto de gastos.

	Presupuesto inicial	\$
Presupuesto de Funcionamiento	Apropiaciones para ser. Personales	\$
	Gastos generales	\$
	Transferencias	\$
	Gastos generales	\$.....
Presupuesto de Servicio de la Deuda	Deuda interna	\$.....
	Deuda externa	\$.....
Presupuesto de Inversión	Plan Operativo Anual	\$.....
	Inversiones Destinadas al Desarrollo	\$.....
	Total	\$.....

De ahí que, comparada la descripción realizada en el decreto demandado (en el ítem del artículo 2 transcrito arriba), con el deber ser normativo ejemplificado, es claro que no cumple con los principios de planeación, anualidad, universalidad, programación integral, especialización etc., dispuestos en el Decreto 111 de 1996 y demás normas complementarias que gobiernan la

Código: FCA - 002 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020

materia, puesto que no discriminó ni desagregó las apropiaciones referentes a los gastos de la administración municipal. Se resalta que los principios reseñados tienden a buscar que las apropiaciones presupuestales queden definidas de forma detallada y precisa, en consonancia con el presupuesto general de la Nación, sin desconocer las formas propias de la administración territorial.

Por otro lado, el demandante también sugirió que el decreto enjuiciado *“tampoco programó los recursos recibidos del sistema general de participación para el cumplimiento de su destinación específica”*, sobre lo cual se resalta que, según la jurisprudencia estudiada, el presupuesto de inversión tiene su respaldo en los recursos del Sistema General de Participaciones, lo cual hace eco de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 617 de 2000, que indica que al momento de la elaboración de la apropiación presupuestal de gastos de inversión, se deben indicar los rubros a los que irán dirigidos los recursos del SGP para el Plan Operativo Anual de Inversión.

Es por ello que, al no cumplirse ese objetivo en el decreto enjuiciado, deviene palmario que el mismo no cumplió con dicha exigencia normativa tendiente a regular el buen manejo presupuestal de los recursos fiscales.

Por lo anterior, se puede concluir que el Decreto No. 082 de 2021, expedido por el Alcalde de Calamar, Bolívar no cumple con las obligaciones legales que imponen la debida discriminación del presupuesto, siendo parte importante de ello, la indicación de los rubros a los cuales deben ir dirigidos los recursos del Sistema General de Participaciones.

Puestas así las cosas, se acreditó el incumplimiento de las normas presupuestales contenidas en los artículos 10, 11, 13, 18 y 36 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, ergo lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 082 de 2021.

A modo de colofón, y aunque resulta inocuo de cara al caso concreto (por ser asunto de puro derecho), el Municipio de Calamar Bolívar, en el informe allegado¹⁵ adujo que *“por un error involuntario de la administración no se adjuntaron los respectivos anexos del Decreto 082 de 2021”*, por medio del cual el alcalde Municipal de Calamar procede a la adopción del presupuesto de la vigencia fiscal 2022” y que pretendía anexar a la contestación del presente trámite, no obstante lo cual, revisando el expediente, se constató que no se aportaron tales documentos, y aun cuando se arguye que con ellos se daba

¹⁵ Folios 2-9 No. 9

Radicado:13001233300020220004000

cumplimiento a las normas que aquí se mencionaron, es menester precisar que el cumplimiento de esos deberes se debe ver reflejado en las disposiciones del acto cuestionado, cosas que no ocurre.

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,

VI.- FALLA.

PRIMERO: Declarar la invalidez del Decreto 082 de 2021, expedido por el Alcalde del Municipio de Calamar, Bolívar “*Por medio del cual se adopta el presupuesto de ingresos, recursos de capital y apropiación de gastos del Municipio de Calamar, para la vigencia fiscal 2022*”, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Comunicar esta decisión al señor Alcalde Municipal de Calamar, Bolívar y al Gobernador de Bolívar.

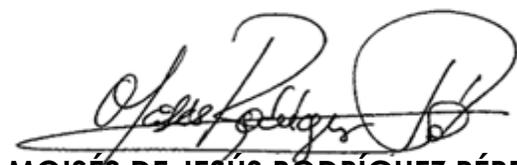
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El anterior proyecto fue considerado y aprobado en sesión de la fecha.

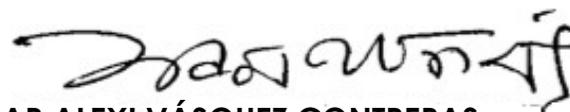
LOS MAGISTRADOS,



MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS