



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 24/2017

SIGCMA

Cartagena de Indias D.T. y C., Abril veintiocho (28) dos mil diecisiete (2017)

| | |
|---------------------------|---|
| Acción | OBSERVACIÓN |
| Radicado | 13-001-23-33-000-2017-00152-00 |
| Demandante | GOBERNADOR DE BOLÍVAR |
| Demandado | ACUERDO No. 023 DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2016 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ZAMBRANO - BOLÍVAR |
| Magistrado Ponente | MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ |
| Tema | Adición al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal – Falta del certificado de ingreso (Disponibilidad) es una irregularidad que genera la invalidez del acuerdo municipal – Principio de legalidad del gasto público |

I. ASUNTO

Procede esta Sala del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del **ACUERDO No. 023 DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2016**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE ZAMBRANO - BOLÍVAR**, conforme a la petición que elevó el Gobernador de Bolívar, a través de su Secretario del Interior, aduciendo que es contrario a la Constitución y la Ley.

II. ANTECEDENTES

2.1. La petición¹

El Secretario del Interior de la Gobernación del Departamento de Bolívar, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 305, numeral 10° de la Constitución Política, y del artículo 82 de la ley 136 de 1994, en su condición de delegatario del señor Gobernador del Departamento de Bolívar, formuló observación al Acuerdo No. 023 del 23 de noviembre de 2016 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO – BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL 2016, PROVENIENTES DEL MAYOR VALOR DE RECAUDO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS*” proferido por el Concejo Municipal de Zambrano – Bolívar por ser contrario al ordenamiento legal vigente; solicitando que se declare la invalidez del acuerdo en atención a que:

“se observa que se adicionaron unos recursos al presupuesto de la vigencia 2016, pero la existencia de la certificación de que trata el artículo 82 de la ley 111 de 1996, solo da cuenta parcialmente de la existencia de los recursos a adicionar, y en la exposición de motivos se

¹ Fl. 37



expresa que se adicionan recursos proyectados, lo cual no es viable en la etapa de ejecución presupuestal...".

2.2. Normas violadas y concepto de la violación²

En el acápite correspondiente a las normas violadas se relacionó el artículo 82 del Decreto 111 de 1996, manifestando que el acuerdo objeto de observación incumple con lo estipulado en dicha norma, por las siguientes razones:

"... En esta etapa de la ejecución presupuestal, las adiciones deben cumplir con lo establecido en el artículo 82 de la ley 111 de 1996 que establece que la disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general, lo cual no se observa en el presente acuerdo como antecedente del mismo, toda vez que una parte de las adiciones solo se sustentan con lo esperado a recaudar."

Luego de citar la sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 de la H. Corte Constitucional M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se establece que las adiciones constituyen una modificación al presupuesto de rentas y recursos de capital, hacen parte del proceso de ejecución y operan cuando se requiere incorporar recursos inicialmente no contemplados en el presupuesto aprobado y que servirán de base para abrir créditos adicionales o para aumentar los existentes; manifiesta que no hay evidencia del documento que exige la norma, el cual sería el certificado emitido por el funcionario municipal que debe hacerlo conforme a la citada norma.

Concluyendo que tal omisión constituye una violación del artículo 82 del Decreto 111 de 1996, por ser un requisito de legalidad para su validez, motivo por el cual solicita que este Tribunal declare la invalidez del referido acuerdo

III. INTERVENCIONES

Se deja constancia que en el presente asunto no hubo intervención del Ministerio Público, ni de ninguna otra persona o autoridad.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

La solicitud de revisión del acuerdo se presentó en la Oficina de Servicio Judicial de Cartagena de Indias el 21 de febrero de 2017³, siendo repartida a este Despacho, y allegada a la Secretaría de este Tribunal el 28 de febrero de 2017⁴. Mediante auto del 15 de Marzo de 2017 fue admitida⁵ y se dispuso

² Fls. 35-37

³ Fl. 1

⁴ Fl. 61



notificar personalmente al Ministerio Público, al Alcalde de Zambrano (Bolívar) y al Gobernador de Bolívar; así como 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 30 de marzo de 2017 al 19 de abril de 2017⁶. Vencido dicho término, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia.

V. 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 mismas⁷.

VI. PRUEBAS RELEVANTES OBRANTES EN EL EXPEDIENTE

- Respuesta al oficio No. GOBOL-17-000148, expedida por el Alcalde Municipal (E) de Zambrano, mediante el cual hace llegar el certificado de mayores ingresos que originó la adición presupuestal del acuerdo No. 23 de 2016.⁸
- Oficio remitido a la Personera municipal de Zambrano con el fin de que hiciera los trámites pertinentes para la publicación del acuerdo municipal No. 023 de 2016.⁹
- Copia de la sanción del acuerdo No. 023 de noviembre 23 de 2016 *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO – BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL 2016, PROVENIENTES DEL MAYOR VALOR DE RECAUDO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS"*; realizada por el Alcalde Municipal (D) de Zambrano¹⁰.

⁵ Fl. 63

⁶ Fls. 65-66

⁷ Dto. 1333 de 1986. **Artículo 121º.**- 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.

⁸ Fl. 5

⁹ Fl. 8

¹⁰ Fl. 13



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 24/2017

SIGCMA

- Exposición de motivos y Proyecto de acuerdo *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO – BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL 2016, PROVENIENTES DEL MAYOR VALOR DE RECAUDO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS”*¹¹.
- Constancia de ponencia y primer debate del proyecto de acuerdo No. 023 de noviembre de 2016, por parte de la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública del Consejo Municipal de Zambrano¹².
- Acta de sesión No. 076, del Concejo Municipal de Zambrano, en la que se dio segundo debate al proyecto de acuerdo¹³.
- Proyecto de acuerdo No. 023 de noviembre 23 de 2016 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO – BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL 2016, PROVENIENTES DEL MAYOR VALOR DE RECAUDO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS”*; expedido por el Concejo Municipal de Zambrano¹⁴.
- Constancia secretarial de que el proyecto de acuerdo tuvo sus dos debates reglamentarios en sesiones ordinarias¹⁵.
- Certificado de la personera municipal de Zambrano - Bolívar, en el que manifiesta que el acuerdo fue publicado en la cartelera central de la alcaldía municipal de Zambrano, durante los días 25-28-29-30 de noviembre de 2016 y 1ro de diciembre de 2016¹⁶.
- Constancia de fijación en la cartelera de la alcaldía municipal de Zambrano, del acuerdo No. 023 de 2016, por el término de 5 días hábiles a partir del día 25-28-29-30 de noviembre y 1 de diciembre de 2016; por parte del Secretario del Interior del municipio¹⁷.
- Constancia de desfijación de la cartelera de la alcaldía municipal de Zambrano, del acuerdo No. 023 de 2016, el 1 de diciembre de 2016 a las 6:00 pm; por parte del Secretario del Interior del municipio¹⁸.
- Certificado del Tesorero municipal de Zambrano en el que indica que los rubros presupuestales de ingreso de que trata el proyecto de acuerdo superan lo proyectado inicialmente por una cuantía de

¹¹ Fls. 15-19

¹² Fl. 26

¹³ Fls. 27-37

¹⁴ Fls. 20-24

¹⁵ Fl. 25

¹⁶ Fl. 7

¹⁷ Fl. 9

¹⁸ Fl. 10



Doscientos veintidós millones novecientos sesenta y siete mil ochocientos ocho pesos (\$222.967.808;00) M/CTE¹⁹.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 4° del artículo 151 del C.P.A.C.A., este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la observación formulada por el Gobernador del departamento de Bolívar al acuerdo municipal demandado.

7.2. Problema jurídico

Advierte la Sala que el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si:

¿Vulnera El Acuerdo No. 023 de noviembre 23 de 2016, expedido por el concejo municipal de Zambrano (Bolívar), el artículo 82 del Decreto 111 de 1996; al haber adicionado recursos al presupuesto de ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal 2016, rubros presupuestales con sumas de dinero sobre las que existe expectativa de ser recaudadas, habiéndose acompañado un certificado de disponibilidad que no corresponde a la totalidad adicionada?

Para abordar el problema planteado, se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) Marco normativo; ii) Disponibilidad presupuestal; iii) Principio de legalidad del gasto público y iv) Caso concreto.

7.3. TESIS

Esta Sala declarará la invalidez del Acuerdo 023 del 23 de noviembre de 2016, conforme al cargo analizado, puesto que, si bien es cierto se señala de manera clara y precisa en la exposición de motivos del proyecto y en los considerandos de dicho acto, la fuente de los recursos que han de servir de base para adicionar el presupuesto de ingresos y gastos de la Vigencia Fiscal 2016 del municipio de Zambrano - Bolívar, y que incluso se acompaña un certificado de disponibilidad presupuestal emitido por el Tesorero municipal, no se puede entender cumplidas las exigencias de los artículos 71 y 82 del Decreto 111 de 1996, a que aluden los cargos de ilegalidad que se alegan en el concepto de la violación y en la pretensión.

Lo anterior debido a que, en tratándose de recursos que aún no están en poder del municipio, el proceso de expedición del acuerdo queda viciado

¹⁹ Fl. 53



por no cumplirse lo que establecen las normas de presupuesto, lo que genera la invalidez del acuerdo, toda vez que se efectúan compromisos para el ente territorial sobre apropiaciones inexistentes, lo cual está expresamente prohibido.

7.4. Marco Normativo

La Constitución Política de 1991, establece en cabeza de las autoridades administrativas, la coordinación de sus funciones para la adecuada consecución de los fines del Estado, en los siguientes términos:

*“**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”*

De igual forma la carta fundamental, establece las funciones de los concejos distritales o municipales, así:

*“**ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:*

1. (...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)”

Por otra parte, señala respecto del presupuesto, lo siguiente:

*“**ARTÍCULO 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”*

*“**ARTICULO 353.** Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”*

Igualmente tenemos lo que establece el numeral 9º del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, que modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, sobre las



atribuciones, además de las que se señalan en la Constitución y la ley, de los concejos las siguientes.

“ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

...”

En consonancia con lo anterior, el Decreto 111 de 1996, en lo relativo a las apropiaciones presupuestales, dispone:

“ARTÍCULO 71. *Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien este delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación , que impliquen incrementos en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.



Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones.

ARTÍCULO 79. *Cuando durante la ejecución del presupuesto general de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes. (L. 38/89, art. 65)."*

ARTÍCULO 80. *El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (L. 38/89, art. 66; L. 179/94, art. 55, incisos. 13 y 17)."*

ARTÍCULO 81. *Ni el Congreso ni el gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (L. 38/89, art. 67).*

ARTÍCULO 82. *La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.*

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo 35)."

Atendiendo al anterior recuento normativo, se tiene que en virtud de la Constitución vigente, si bien se facultó a los municipios para la expedición de las normas orgánicas en materia de presupuesto, se impuso como límite la sujeción de estas al estatuto nacional. De igual modo, se advierte que el presupuesto municipal es un acto administrativo que para su modificación está sometido a procedimientos y formalidades especiales, siendo viable como parte de las mismas, las siguientes:



- (i) Reducción o aplazamiento total o parcial de apropiaciones presupuestales,
- (ii) Traslados presupuestales, que consiste en el cambio de autorización de un rubro a otro del presupuesto, sin que por ello se afecte su monto total, los que estarán sujetos a los requisitos previstos en la ley para los créditos adicionales, y
- (iii) Adición presupuestal o crédito adicional, tema este al que se hace referencia en la presente Observación, y que consiste en que durante la ejecución del presupuesto se hace indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley²⁰, eventos en los cuales, para efectuar la adición al presupuesto se debe establecer en forma clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura, excepto cuando “se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones”²¹, siendo igualmente necesario que la disponibilidad de dichos recursos sea debidamente certificada.

7.5. Disponibilidad presupuestal

Conforme lo señala el artículo 71 del decreto 111 de 1996, la disponibilidad presupuestal es un requisito extendido para todo acto que involucre gasto, por mandato de la ley general de presupuesto.

La disponibilidad presupuestal suele confundirse con el registro presupuestal, pero en realidad hace referencia a la certificación que expide el funcionario encargado de administrar los recursos de la entidad o ente territorial, donde hace constar que en el presupuesto existen dineros suficientes para atender una prestación económica futura o gasto que eventualmente surja. El propósito de la disponibilidad presupuestal es garantizar que los recursos del Estado se administren con responsabilidad, evitando que los administradores públicos, asuman obligaciones sin capacidad de pago. Por actuar así, rápidamente se incumplen las obligaciones, y la mora produce financieramente un desastre económico para quien incurre en ella.

El Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), sólo da a conocer que en el presupuesto anual de una entidad se cuenta con recursos para atender determinada necesidad que se desea contratar. En consecuencia, la disponibilidad presupuestal, es el documento expedido por el responsable

²⁰ Decreto 111 de 1996, Art. 79.

²¹ Decreto 111 de 1996, Art. 81.



de presupuesto que garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible, libre de afectación y suficiente para respaldar los actos administrativos o los contratos con los cuales se ejecuta el presupuesto o se hace la apropiación.

En el tema de contratación estatal, la ley prohíbe contratar sin tener los recursos, es decir, si lo que se quiere comprar se puede pagar la ley autoriza contratarlo; pero si no hay recursos hay que esperar a tenerlos para comprometer económicamente al Estado. No obstante, ha señalado el H. Consejo de Estado²² que:

“Contar con disponibilidad presupuestal para un contrato no equivale a tener dinero efectivo en caja”. La disponibilidad tampoco es un cheque ni un título valor, es un certificado que garantiza que en el presupuesto anual de la entidad existe una partida o rubro, representada en dinero, para comprometerse por medio de un contrato. No obstante, el certificado no asegura que el dinero esté disponible en los bancos donde la entidad maneja sus cuentas, sólo asegura que existe espacio presupuestal para asumir un compromiso, así que el dinero puede o no estar disponible. De hecho, la confrontación que hace el funcionario que expide el certificado es entre el presupuesto anual aprobado, no contra los saldos en bancos, y el monto solicitado para un proceso de contratación específico”.

7.6. Principio de legalidad del gasto público

Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, con fundamento en el artículo 345 de la Constitución Política, el principio de legalidad del gasto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general. Con este principio se busca concretamente, claridad y orden en materia del gasto, a través del control democrático, toda vez que, la decisión sobre el gasto es un Estado Social de Derecho es compleja y no depende de un solo momento, una sola autoridad o una sola decisión.

El principio de legalidad es uno de los fundamentos más importantes de las democracias, tanto es así, que según este principio corresponde, hablando del presupuesto de la Nación, al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección C C.P. Enrique Gil Botero. Bogotá D.C. doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014). Rad: 05001-23-31-000-1998-01350-01 (28565).



mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático, señala la sentencia C-772 de 1998 sobre el particular:

“En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.”

7.7. Caso Concreto

7.7.1. Hechos probados

- Está acreditado el contenido del Acuerdo No. 023 del 23 de noviembre de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Zambrano, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO – BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL 2016, PROVENIENTES DEL MAYOR VALOR DE RECAUDO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS”*. (Fls. 20 a 24)
- Igualmente se demostró, en relación con el trámite de su aprobación, que surtió el proyecto de acuerdo los dos debates reglamentarios, al respecto obra certificación proferida por el Secretario General del Concejo Municipal de Zambrano-Bolívar. (F. 25); y que fue sancionado en cada una de sus partes por el Alcalde Municipal de Zambrano – Bolívar. (F. 13)
- Así mismo el Personero Municipal de Zambrano, Bolívar, certificó que dicho acuerdo permaneció fijado en la cartelera central de la Alcaldía municipal por el término de 5 días hábiles (F. 7).
- Que en el estudio y aprobación del acuerdo acusado se levantaron en el Concejo municipal de Zambrano Bolívar, las actas de la comisión tercera permanente de presupuesto y hacienda pública del 17 de noviembre de 2016 (Fl. 26); y el Acta de sesión plenaria No. 076 del 23 de noviembre de 2016 (Fls. 27 a 37).
- Que el Alcalde Municipal de Zambrano – Bolívar, mediante proyecto de acuerdo radicado el 08 de noviembre de 2016 (Consta a Fl. 38), sometió el asunto a consideración del Consejo municipal, con el objeto de que se estudiara entre otros el referenciado proyecto de acuerdo *“Por medio del cual se adicionan recursos al Presupuesto de Ingresos y Gastos del municipio de Zambrano – Bolívar para la vigencia fiscal 2016”* (Fls. 15-19).



7.7.2. El acuerdo cuestionado

El texto del Acuerdo No. 023 del 23 de noviembre de 2016, cuya invalidez se pide por parte del Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, puede consultarse a folios 20 a 24 del expediente, y en lo esencial señala lo siguiente:

“Artículo Primero. Adiciónese al Presupuesto General de Ingresos de la Vigencia Fiscal 2016, la suma de: TRESCIENTOS SEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$306.500.000;00). Dentro de los siguientes rubros:

| Rubro | Nombre rubro presupuestal | Adición |
|--------------|---|------------------|
| TI | INGRESOS TOTALES | \$306.500.000;00 |
| TI.A | INGRESOS DE CAPITAL | \$306.500.000;00 |
| TI.A.1 | INGRESOS TRIBUTARIOS | \$305.000.000;00 |
| TI.A.1.03 | IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO | \$180.000.000;00 |
| TI.A.1.03.1 | Impuesto Predial Unificado vigencia actual | \$180.000.000;00 |
| TI.A.1.05 | IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO | \$70.000.000;00 |
| TI.A.1.05.1 | Impuesto de industria y comercio de vigencia actual | \$70.000.000;00 |
| TI.A.1.23 | Degüello de ganado mayor | \$3.000.000;00 |
| TI.A.1.26 | Sobretasa a la gasolina | \$35.000.000;00 |
| TI.A.1.28 | ESTAMPILLAS | \$15.000.000;00 |
| TI.A.1.28.1 | Estampilla para el bienestar del adulto mayor | \$9.000.000;00 |
| TI.A.1.28.4 | Estampillas pro cultura | \$6.000.000;00 |
| TI.A.1.40 | OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS | \$2.000.000;00 |
| TI.A.1.40.01 | Otros ingresos tributarios | \$2.000.000;00 |
| TI.A.2 | NO TRIBUTARIOS | \$1.500.000;00 |
| TI.A.2.2 | MULTAS Y SANCIONES | \$1.500.000;00 |
| TI.A.2.2.4 | MULTAS DE GOBIERNO | \$1.500.000;00 |
| TI.A.2.2.4.1 | Registro de Marcas y Herretes | \$1.500.000;00 |

Artículo Segundo. Adiciónese al presupuesto de Gasto de Funcionamiento de la vigencia fiscal 2016, la suma CIENTO VEINTIOCHO MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$128.129.500;00), en las siguientes apropiaciones:



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 24/2017

SIGCMA

| Código | Nombre | Adición |
|--------|---------------------------------------|------------------|
| 1 | TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | \$128.129.500;00 |
| 1.1 | GASTOS DE PERSONAL | \$16.773.068;00 |
| ... | ... | ... |
| 1.1.4 | CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA | \$2.132.441;00 |
| ... | ... | ... |
| 1.2 | GASTOS GENERALES | \$73.680.386 |
| ... | ... | ... |
| 1.3 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES | \$35.543.605 |
| ... | ... | ... |

Artículo Tercero. Adiciónese al presupuesto de Gasto de Inversión de la vigencia fiscal 2016, la suma CIENTO SETENTA Y OCHENTA (SIC) MILLONES TRECIENTOS (SIC) SETENTA MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$178.370.500), en las siguientes apropiaciones:

| Código | Nombre | | Adición |
|--------|--|-------------------------|------------------|
| A | TOTAL INVERSIÓN | ICLD | \$178.370.500;00 |
| A.3 | AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS) | ICDL | \$20.000.000;00 |
| ... | ... | | ... |
| A.05 | CULTURA | ESTAMPILLA PRO CULTURA | \$6.000.000;00 |
| ... | ... | | ... |
| A.08 | AGROPECUARIO | ICLD | \$2.885.000;00 |
| ... | ... | | ... |
| A.09 | TRANSPORTE | SOBRETASA A LA GASOLINA | \$35.000.000;00 |
| ... | ... | | ... |
| A.10 | AMBIENTAL | ICLD | \$2.885.000;00 |
| ... | ... | ... | ... |
| A.12 | PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRE | ICLD | \$2.500.000;00 |
| ... | ... | ... | ... |
| A.14 | ATENCIÓN A GRUPOS | ESTAMPILLA | \$9.000.000;00 |



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 24/2017

SIGCMA

| | | | | |
|------|----------------------------------|---|-----------------|-----------------|
| | VULNERABLES PROMOCIÓN SOCIAL | – | ADULTO MAYOR | |
| ... | ... | | ... | ... |
| A.15 | EQUIPAMIENTO | | ICLD | \$19.000.000;00 |
| ... | ... | | ... | ... |
| A.17 | FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL | | ICLD | \$81.100.500;00 |

(...)"

7.7.3. Análisis de la observación propuesta por la Gobernación de Bolívar frente al marco normativo expuesto

El Secretario del Interior, delegado por el Gobernador del Departamento de Bolívar, solicita que sea declarada la invalidez del Acuerdo No. 023 del 23 de noviembre de 2016 del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, por el presunto incumplimiento de lo previsto en el artículo 82 del Decreto 111 de 1996, según el cual, si bien es dable abrir créditos adicionales al presupuesto municipal, su disponibilidad debe ser certificada por el contador o jefe de presupuesto del ente territorial.

De conformidad con lo anterior, se tiene que el artículo primero del Acuerdo 023 del 23 de noviembre de 2016, dispone adicionar el presupuesto general de ingresos de la vigencia fiscal 2016 del municipio de Zambrano – Bolívar, adicionando recursos en los rubros señalados en el mencionado artículo. Igualmente, los artículos segundo y tercero, adicionan el presupuesto de gastos de funcionamiento y de inversión, respectivamente, de la vigencia fiscal 2016, en las partidas presupuestales allí dispuestas.

Ahora bien, del material probatorio obrante dentro del plenario observa la Sala que en la Exposición de Motivos del proyecto de Acuerdo²³, presentado por el Alcalde del municipio de Zambrano - Bolívar, se dispuso que:

“Revisada la ejecución presupuestal de ingresos con corte a Noviembre 08 de 2016, existe superávit en el recaudo de los siguientes impuestos...

Que de igual manera, la Tesorería Municipal, de acuerdo a compromisos adquiridos por contribuyentes y la gestión de cobro adelantada, los contratos licitados y de selección abreviada que se han originado y adjudicados en este mes, se tiene la certeza de recaudar ingresos corrientes los siguientes montos (sic)... (Negrillas de la Sala)

²³ Fls. 15-19



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 24/2017

SIGCMA

Así las cosas tendríamos una adición presupuestal por la suma de trescientos seis millones quinientos mil pesos M/Cte. (\$306.500.000)...

Que se hace necesario aplicar lo dispuesto en el artículo 6° de la ley 617 de 2000, que establece el límite máximo para los gastos de funcionamiento en la proporción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, lo cual es aplicable a estos tributos dado su condición de ICLD, donde se debe destinar mínimo un 20% para Libre Inversión y los fondos creados mediante Acuerdo Municipal...

Que se hace necesario adicionar estos recursos al presupuesto de ingresos y gastos correspondiente a la vigencia fiscal 2016, de acuerdo a su fuente de financiación.

Conforme a las normas presupuestales y a las directrices de la Contraloría, es necesario cada vez que se presente superávit o reducciones hacer los ajustes en el presupuesto de la vigencia con el fin de obtener el equilibrio entre recaudo y apropiaciones de gastos e inversiones.

Este mayor valor se encuentra certificado por la Secretaría de Hacienda..." (Negrillas de la Sala)

Las anteriores probanzas allegadas al expediente, permiten concluir a la Sala que el Acuerdo 023 del 23 de noviembre de 2016, desconoce las exigencias dispuestas en los artículos 71 y 82 del Decreto 111 de 1996, puesto que, si bien en la exposición de motivos del proyecto, se precisó el recurso que ha de servir de base para la adición al presupuesto; no puede decirse que se haya dado cumplimiento a los requisitos contenidos en la citada disposición. Esto se debe a que el certificado expedido por parte del Tesorero Municipal, en el que certifica a cuanto equivale el superávit de los rubros presupuestales de ingresos de que se habla en proyecto referenciado, indica que la disponibilidad de los recursos asciende a Doscientos veintidós millones novecientos sesenta y siete mil ochocientos ocho pesos M/CTE (\$222.967.808;00).

Es menester precisar por esta Sala, que en el presente caso, el cargo de ilegalidad planteado está llamado a prosperar y en ese sentido es positiva la respuesta al problema jurídico planteado, por cuanto el acuerdo aquí analizado, agreda los postulados de la ley orgánica de presupuesto, puesto que en el Acuerdo se está autorizando la adición del presupuesto por una suma superior a la certificada por el Tesorero Municipal.



Ello es así, e igualmente se fundamenta en otros postulados de la ley orgánica de presupuesto, entre ellos el del artículo 71 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que:

*“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos **que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.***

...

*En consecuencia, **ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible,** o sin la autorización previa del Confis o por quien este delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados*

...”. (Negrillas de la Sala)

Del análisis en conjunto de la normatividad relativa al presupuesto y teniendo en cuenta el principio constitucional de legalidad del gasto público, se debe concluir que estas son normas regladas, a las que debe dársele estricto cumplimiento, máxime, cuando lo que está en debate es el presupuesto público, lo cual como se advirtió anteriormente, es un tema que toca con los principios democráticos de pluralidad y participación.

En esa medida es positiva la respuesta al problema jurídico planteado, y en consecuencia es procedente el cargo de ilegalidad formulado por el Secretario del Interior de Bolívar, toda vez que la aprobación de la adición al presupuesto de gastos ingresos, por una suma superior a la establecida en el certificado de ingreso (presupuestal); es una irregularidad en la expedición del acuerdo, que genera la invalidez del mismo, ya que la aprobación solo puede hacerse en cuanto a los recursos disponibles, y esa es una imposición legal que busca la protección de los recursos públicos y cumplir con los fines del Estado, los cuales no se podrían cumplir si los ordenadores del gasto de las entidades públicas ejecutan sumas superiores a las disponibles, constituyéndose en una garantía para que los recursos incorporados en los presupuestos sean suficientes para atender los gastos y obligaciones contraídas.

Por lo que se insiste en el hecho que, sin dudas el jefe de presupuesto, junto con el Concejo, en el municipio, es el Alcalde, pero las normas de presupuesto son regladas y no admiten cumplimiento parcial; lo que implica que si la norma expresa que solo se podrán hacer adiciones que



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 24/2017

SIGCMA

correspondan a la disponibilidad actual del municipio; y el simple hecho que estos servidores públicos den fe de que existen los montos para adicionar el presupuesto, no es suficiente para que se declare la validez del acuerdo, en especial en el caso particular, por cuanto en la motivación del proyecto de acuerdo se establece que los montos próximos a recibir provendrán de contratos licitados y de selección abreviada que se han originado y licitado, lo que por lógica se entendería como un gasto y no como un ingreso para el municipio; razón por la cual se declarará la invalidez del Acuerdo 023 del 23 de noviembre de 2016, proferido por el Concejo Municipal de Zambrano – Bolívar, hasta ahora analizado.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo No. 023 del 23 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar), frente al cargo de ilegalidad formulado y de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Santa Rosa de Lima (Bolívar) y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las desanotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha Acta No 26.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
(En uso de incapacidad)

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ