



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 9 de septiembre de 2020.

Demandante	Departamento de Boyacá
Demandado	Municipio de Tuta
Expediente	15001-23-33-000-2020-00096-00
Tipo de proceso	Validez de Acuerdo
Asunto	Sentencia de única instancia - declara invalidez del acuerdo municipal.

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá, siendo demandado el Municipio de Tuta.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (Fls. 2 a 5)

El Departamento de Boyacá a través de apoderado judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 021 del 23 de diciembre de 2019 *“Por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta para la vigencia fiscal 2020”*.

1.1. Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

El Concejo Municipal de Tuta expidió el Acuerdo N° 021 del 23 de diciembre de 2019 *“Por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta para la vigencia fiscal 2020”*.

Señaló que al realizar la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia, se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la ley.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

1.2. Pretensiones

El apoderado del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez contra el Acuerdo N° 021 del 23 de diciembre de 2019 “*Por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta para la vigencia fiscal 2020*”.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Señaló que el acuerdo demandado vulnera los artículos 313, 315, 345 y 346 de la Constitución Política; artículo 26 del Decreto 1333 de 1986; artículos 11, 59, 64, 81, 82 y 109 del Decreto 111 de 1996; artículo 14 del Decreto 586 de 1996 y la sentencia C-337 de 1993.

Al efecto, indicó los siguientes cargos:

- Inexistencia del componente de disposiciones generales.

Señaló que el Acuerdo demandado, en su texto y anexos, no considera el estatuto presupuestal que indica la integración del presupuesto, pues ignora el literal c del artículo 11 del Decreto 111 de 1996. Agregó que cuando el Concejo Municipal deja sin este apartado el presupuesto, la administración no tendrá facultades normativas que le permitan la correcta ejecución del presupuesto para la anualidad 2020.

- Valores mínimos dentro del presupuesto. Adujo que la Corte Constitucional en sentencia C-337 de 1993, indicó que la corporación edilicia no puede pasar por alto los principios consagrados en el Estatuto orgánico del presupuesto, so pena de viciarlo de invalidez, pues tales principios no son simples requerimientos, sino que son pautas que lo vinculan y afectan estructuralmente.

Mencionó que cuando el presupuesto de 2020 pretende incluir valores de 1 o 2 pesos vulnera los principios de planeación y universalidad consagrados en el Estatuto, así como la trasgresión de los artículos 81 y 82 del Decreto 111 de 1996, tal y como lo refirió el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia radicado No. 15001233300020180001700.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

- Invalidez por el trámite dado al acuerdo de presupuesto. Señaló que el presupuesto municipal de Tuta para la vigencia 2020, fue oportunamente radicado el 31 de octubre de 2019 en el Concejo Municipal, el cual fue estudiado y aprobado los días 4 y 29 de noviembre de 2019, luego, el burgomaestre presentó objeciones el día 13 de diciembre de 2019, habiendo sido nuevamente entregado para sanción el 26 de diciembre siguiente.

Indicó que la objeción presentada por el Alcalde Municipal, obedece a una objeción constitucional e ilegal, por lo que el trámite debido es el consagrado en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, y no en el artículo 106 ibidem. Agregó en el artículo 57 del Estatuto Municipal de Presupuesto, se hace referencia al procedimiento de objeción.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

2.1. Ministerio Público (Fls. 72 a 77)

Dentro del término procesal respectivo, el delegado del Ministerio Público presentó concepto, en el cual solicitó declarar la invalidez del Acuerdo impugnado.

Al efecto, hizo una descripción contextual y marco jurídico en materia presupuestal, a lo cual concluye que pese a la autonomía de la que gozan los Concejos Municipales en materia presupuestal, el ordenamiento jurídico define los lineamientos de dicha tarea.

Luego paso a referirse al caso concreto, en el que refiere que el Concejo Municipal de Tuta, al aprobar el presupuesto general de ingresos para la vigencia fiscal 2020, omitió incluir un acápite de disposiciones generales, lo cual configura una clara contravención a lo prescrito en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del presupuesto.

Señaló que las disposiciones generales se erigen como un instrumento para la debida ejecución del presupuesto, siendo que, contiene las indicaciones que debe seguir el gobierno local con los demás ejecutores del gasto. En tal sentido, concluye que la ausencia de disposiciones generales, genera un vacío a la hora de ejecutar el Acuerdo adoptado.



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Tuta*
Expediente: *1500123330002020-00096-00*
Validez de Acuerdo

Agregó que, existe una violación a los principios generales del presupuesto, al adoptar valores de 1 y 2 pesos en los rubros de alimentación escolar y apoyo a la primera infancia.

Finalmente mencionó que el Acuerdo demandado desconoce la obligación del Alcalde Municipal de enviar a la jurisdicción contencioso administrativa el Acuerdo de presupuesto general objetado por ilegal y/o inconstitucional, teniendo en cuenta que el Acta de Comisión formada para estudiar las objeciones realizadas por el Alcalde. Dichas objeciones hacen referencia a que el Concejo Municipal por iniciativa propia crea rubros y asigna con nombre propio recursos para obras específicas, es decir, excediendo sus atribuciones y realizando una intromisión indebida las competencias que son exclusivas del Alcalde Municipal como ordenador del gasto, no obstante, el Acuerdo 021 de 2019, nunca fue enviado por el burgomaestre al Tribunal Administrativo de Boyacá, conforme el artículo 109 del Decreto 111 de 1996.

2.2. Concejo Municipal de Tuta y Municipio de Tuta (Fls. 78 a 80 y 90 a 91)

El Presidente del Concejo Municipal de Tuta y el apoderado judicial de la entidad territorial, mediante sendos escritos de 27 y 28 de febrero de 2020, respectivamente, coincidieron en señalar que para la expedición del Acuerdo 021 de 2019, se cumplió con lo preceptuado en los artículos 313 y 315 de la Constitución y los Decretos 1333 de 1986 y 111 de 1996.

No obstante, aceptaron que el Alcalde de la época omitió dar el trámite de objeción contemplado en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, en concordancia con el artículo 57 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal de Tuta.

Indicaron que, ante una eventual nulidad del Acuerdo demandado, se generaría un trauma para el desarrollo y funcionamiento del ente territorial, máxime cuando han transcurrido más de dos meses de ejecución presupuestal.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Manifestaron no oponerse a las pretensiones de la demanda y en caso de prosperar las mismas, solicitaron, dar aplicación al parágrafo segundo del artículo 109 del Decreto 111 de 1996.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad a la Sala le corresponde determinar si, el Concejo Municipal de Tuta expidió irregularmente el Acuerdo No 021 del 23 de diciembre de 2019 *“Por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta para la vigencia fiscal 2020”*.

Para tal efecto, la Sala deberá analizar si el Acuerdo impugnado, se habría expedido con transgresión de los artículos 313 y 315 de la Constitución Política y los artículos 11, 81, 82 y 109 del Decreto 111 de 1996, al no incluirse las disposiciones generales, incluir valores de 1 y 2 pesos, y no haberse dado el trámite correspondiente a la objeción inconstitucional e ilegal.

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la demanda, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el demandante

La parte demandante considera inválido el Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre de 2019, por considerar vulnerados los artículos los artículos 313, 315, 345 y 346 de la Constitución Política; artículo 26 del Decreto 1333 de 1986; artículos 11, 59, 64, 81, 82 y 109 del Decreto 111 de 1996; artículo 14 del Decreto 586 de 1996 y la sentencia C-337 de 1993; argumentando al efecto que no se incluyeron las disposiciones generales, que permitan la correcta ejecución presupuestal, además que se vulnera los principios de planeación y universalidad consagrados en el Estatuto, al incluir valores de 1 o 2 pesos. Adujo igualmente, que el Alcalde presentó objeción constitucional e ilegal



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

contra el proyecto de Acuerdo, por lo que procedía su remisión al Tribunal Administrativo de Boyacá.

b) Tesis argumentativa propuesta por el municipio de Tuta y el Concejo Municipal de Tuta

Señalaron una omisión en el trámite de objeción contemplado en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, en concordancia con el artículo 57 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal de Tuta, al no haberse remitido al Tribunal Administrativo el proyecto de presupuesto dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción.

c) Tesis argumentativa propuesta por el Ministerio Público

Considera que se debe declarar la invalidez del Acuerdo 021 de 2019, teniendo en cuenta que el Concejo Municipal de Tuta, omitió incluir un acápite de disposiciones generales, lo cual configura una clara contravención a lo prescrito en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del presupuesto, además, existe una violación a los principios generales del presupuesto, al adoptar valores de 1 y 2 pesos en los rubros de alimentación escolar y apoyo a la primera infancia, y desconoce la obligación del Alcalde Municipal de enviar a la jurisdicción contencioso administrativa el Acuerdo de presupuesto general objetado por ilegal y/o inconstitucional.

d) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

Esta Sala dirá que el presupuesto debió ser expedido de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), el cual en su artículo 11, dispone que el mismo se compone de tres partes, esto es el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos y las **disposiciones generales**.

No obstante lo anterior, en el asunto puesto en conocimiento, no se incluyó esta última parte, por lo que se advierte que el Acuerdo 021 de 23 de diciembre de 2019, carece de las claras indicaciones que debe seguir la administración central del municipio de Tuta y los



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

demás entes ejecutores del gasto de la localidad, para asegurar la correcta ejecución del presupuesto general del municipio.

A más de lo anterior, dirá la Sala que prospera el segundo cargo propuesto en contra del Acuerdo demandado, en cuanto tiene que ver con los rubros creados en el presupuesto y que se estimaron en las sumas de un peso (\$1) y dos pesos (\$2), por cuanto atentan contra los principios que orientan la fijación del presupuesto anual de ingresos y gastos del municipio, particularmente los de planeación y universalidad, toda vez que **los ingresos y gastos que se establezcan en el respectivo presupuesto deben presentarse de forma exacta y precisa**, lo cual garantiza a su vez el cumplimiento de los planes y proyectos fijados en el plan de desarrollo aprobado para la entidad territorial.

De igual forma, la Sala indicará que, el Alcalde Municipal de Tuta, al considerar que las objeciones presentadas en contra del proyecto de presupuesto vigencia 2020, tenían la condición de inconstitucionales e ilegales, correspondía su remisión al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción, según lo prescribe el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, sin que fuese procedente la devolución a la corporación edilicia, en aplicación del artículo 57 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del municipio de Tuta, pues el mismo riñe con la mencionada ley orgánica de presupuesto.

Por lo anterior, la Sala declarará la invalidez del acuerdo demandado.

3. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, sea del caso señalar que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

artículo 118 del Decreto 1333 de 1986¹, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

Las potestades así conferidas al gobernador, suponen el envío previo a este, por parte del alcalde municipal, de copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el Acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986², el cual señala que, “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 éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”

Así las cosas, a través de este medio procesal se asigna al gobernador del departamento, el deber de revisar los acuerdos de los concejos y decretos de los alcaldes de su jurisdicción y si encuentra que los mismos son violatorios de la Constitución, la Ley y las ordenanzas, debe enviarlos al Tribunal Administrativo correspondiente para que decida sobre su validez.

Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del

¹ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

² Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

4. MARCO JURÍDICO

En primer lugar ha de indicar la Sala que el presupuesto ha sido reconocido por la Corte Constitucional³, dada su importancia estratégica en el proceso de planeación, el cual se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, se hacen efectivas las políticas públicas y particularmente se lleva a cabo **una estimación anticipada de los ingresos** así como se autorizan los gastos públicos que se han de ejecutar en el respectivo periodo fiscal.

Precisamente la doctrina⁴ ha indicado que la ley anual de presupuesto corresponde a un estimativo de los ingresos fiscales sumado a una estimación y autorización de los gastos públicos, el cual cada año realiza el órgano de representación popular que en el caso del municipio, es el Concejo, ello en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

En ese contexto, el artículo 313 de la Constitución Política dispone en su numeral 5, que corresponde a los Concejos Municipales dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

A su turno, el numeral 5º del artículo 315 ibídem establece que al Alcalde le corresponde presentar oportunamente al Concejo, los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio.

Por disposición de los artículos 352 y 353 de la Carta, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que le compete dictar a los

³ Al respecto ver las sentencias C-685 de 1996 y C-685 de 1996, C-177 de 2002, C-077 de 2012 y C-292 de 2015.

⁴ RESTREPO Juan Camilo. HACIENDA PÚBLICA. Santafé de Bogotá; Universidad Externado de Colombia, 1992, pág. 229 y ss.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313 superior; en efecto dichas normas disponen lo siguiente:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:
(...)”

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

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:
(...)”

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. (...)”.

“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.”

“Artículo 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.”

En efecto, el artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996 (15 de enero), dispone que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto; al respecto, indica la norma:

“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 32).”

Como se advierte de la lectura de las normas tanto de orden constitucional y legal y tal como lo ha reconocido la doctrina especializada⁵ en la materia, el ciclo presupuestal puede ser subdividido en cuatro grandes etapas, a saber: i) preparación, ii) aprobación, iii) ejecución y iv) control; para los efectos de la

⁵ RESTREPO Juan Camilo. Derecho Presupuestal Colombiano. Segunda Edición. 2014.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

presente providencia, únicamente se hará referencia a las dos primeras fases, esto es la preparación y la aprobación, por cuanto respecto de éstas recaen los cargos propuestos en contra del proyecto de Acuerdo demandado.

En éste punto ha de precisar la Sala que a efectos del estudio de éstas dos etapas del ciclo presupuestal, se invocaran normas referentes al proceso presupuestal del orden nacional, las cuales resultan aplicables al orden territorial, tal como expresamente lo dispone el artículo 353 de la Constitución.

Así la cosas, en lo que tiene que ver con la etapa de preparación del presupuesto, corresponde al gobierno en el orden nacional o a los Alcaldes en el orden territorial, preparar y presentar el presupuesto ante el órgano de elección colegiada; en efecto, el artículo 346 de la Constitución dispone lo siguiente:

“Artículo 346. Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 003 de 2011: El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones”.

En el caso de las entidades territoriales (municipios), el numeral 5 del artículo 315 de la C.P., y el 91 literal a numeral 3 de la Ley 136 de 1994, fijan en cabeza del alcalde la competencia de presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.

Ahora bien, el ciclo presupuestal se encuentra orientado por unos principios que encuentran soporte tanto a nivel constitucional como legal; en efecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto previsto en el



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Decreto 111 de 1996 en los artículos 12 a 24, establece los principios del Sistema Presupuestal, que resultan aplicables en el ámbito municipal, salvo los de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal; dichos principios son los siguientes:

- *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 (Art. 13).

- *Anualidad.* El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Art. 14).

- *Universalidad.* El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Art. 15).

- *Unidad de caja.* Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación (Art. 16).

- *Programación integral.* Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes (Art. 17).

- *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 (Art. 18).



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

- *Inembargabilidad*. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman (Art. 19).

La Corte Constitucional en sentencia C-337 de 1993, al referirse a la importancia de los principios en el Sistema Presupuestal, indicó que *“En este orden de ideas, los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto”*. (Destacado por la Sala)

En esa línea de argumentación y para los efectos del asunto puesto a consideración de la Sala, se hará especial énfasis en el alcance de los principios de planeación y universalidad del presupuesto, ello por cuanto al realizarse la verificación del cumplimiento de éstos en la expedición del Acuerdo aquí demandado, se podrá concluir si el mismo es o no inválido.

En efecto, tal como se vio en precedencia según el principio de planeación, el presupuesto de una entidad territorial deberá reflejar los planes de corto, mediano y largo plazo; además deberá guardar concordancia con el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones, el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Operativo Anual de Inversiones, según corresponda a cada entidad.

A su turno, el principio de universalidad se ve reflejado en que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que se esperan realizar en la respectiva vigencia fiscal, principio que encuentra soporte constitucional en el artículo 347 en los siguientes términos: *“Artículo 347.- El proyecto de ley de apropiaciones **deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia legal respectiva**. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”*. (Destacado por la Sala)

Ahora bien, siguiendo lo establecido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la ley anual de presupuesto se compone de tres partes:



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

“Artículo 11. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) **El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación;** de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;
- b) **El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.** 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, y
- 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**. (Destacado por la Sala)

Respecto a estos tres componentes del presupuesto anual de presupuesto, la Corte Constitucional en sentencia C- 652 de 2015, indicó lo siguiente:

“(…) i) La primera parte corresponde **al presupuesto de rentas**, que contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, conformados por los ingresos tributarios y no tributarios, y por las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

ii) La segunda parte contiene el **presupuesto de gastos o ley de apropiaciones**, que incluye los gastos o apropiaciones de los órganos del Estado durante el correspondiente periodo fiscal, y distingue entre los gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda pública. Dicha parte incluye, entonces, las apropiaciones para las entidades públicas, clasificadas en diferentes secciones que corresponden 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, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional (...).

Finalmente, a la tercera y última parte de la ley de presupuesto se integran **las disposiciones generales, que contiene las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente están llamadas a regir durante el período fiscal**



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

para el cual hayan sido expedidas. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que deben seguir, tanto el Gobierno Nacional como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, como las otras autoridades ordenadoras de gasto, dentro de la vigencia fiscal en la que rige el respectivo presupuesto (...). (Destacado por la Sala)

Precisamente los artículos 81 y 82 del Decreto 111 de 1996, expresamente disponen que en la ley o en el decreto en el orden nacional y en el acuerdo en el nivel municipal, en donde se creen rubros, se debe establecer de manera clara y precisa, los recursos que han de servir de base para su apertura; en efecto, las referidas normas indican lo siguiente:

“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.

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”. (Destacado por la Sala)

En suma conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma que como se vio en precedencia debe ser observada para las entidades territoriales a efectos de fijar el presupuesto municipal, se prevé la posibilidad que los Concejos municipales de adicionar partidas existentes o crear nuevos rubros, siempre y cuando se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir para su apertura previa disponibilidad certificada por el contador, o por quien haga sus veces.

5. DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL PLENARIO

La Sala encuentra probados los siguientes hechos, los cuales son útiles a efectos de resolver el problema jurídico planteado.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

- Acuerdo No. 028 de 21 de diciembre de 2017, “*por el cual se expide el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal de Tuta*” (Fls 45 a 53).
- Copia del marco fiscal de mediano plazo del municipio de Tuta 2020-2030.
- Proyecto de Acuerdo 16 de 2019, “*por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta – Boyacá para la vigencia fiscal 2020*”, presentado por el Alcalde Municipal de Tuta ante el Concejo de la localidad, el 31 de octubre de 2019 (Fls 27 a 28).
- El 06 de diciembre de 2019, la Secretaría del Concejo Municipal de Tuta, remite el Acuerdo 021 de 2019, “*por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta – Boyacá para la vigencia fiscal 2020*”, junto con las copias de las actas de los respectivos debates (Fls 21 a 41).
- El 13 de diciembre de 2019, el Alcalde Municipal de Tuta presentó objeciones al Acuerdo 021 de 29 de noviembre de 2019 “*por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta – Boyacá para la vigencia fiscal 2020*” (Fls 42 a 44).
- Acta de comisión conjunta de 19 de diciembre de 2019, conformada para realizar estudio de las objeciones al Acuerdo N° 021 de 2019 (Fls 18 a 19).
- Acta No. 102 de 23 de diciembre de 2019, de la sesión plenaria del Concejo Municipal de Tuta, para decisión de las objeciones al Acuerdo 021 de 2019 (Fls. 20 a 26).
- El Concejo Municipal de Tuta expidió el Acuerdo N° 021 del 23 de diciembre de 2019 “*Por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta para la vigencia fiscal de 2020*”. (Fls 7 a 16).



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

- El acuerdo No. 021 del 23 de diciembre de 2019, fue sancionado por el Alcalde Municipal de Tuta el 26 de diciembre de 2019 (Fl 16 vto).
- El Acuerdo en mención fue publicado en la cartelera de edictos y avisos de la Alcaldía Municipal, según constancia de la Personería Municipal de Tuta (Fl 17).

6. FONDO DEL ASUNTO

En el caso bajo estudio, encuentra la Sala que el Departamento de Boyacá pretende se declare la invalidez del Acuerdo Municipal No. 021 del 23 de diciembre de 2019 *“Por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta para la vigencia fiscal 2020”*.

Los cargos propuestos por el apoderado del Departamento de Boyacá en contra de dicho acuerdo, fueron denominados de la siguiente manera:

1. Inexistencia del componente de disposiciones generales.
2. Valores mínimos dentro del presupuesto.
3. Invalidez por el trámite dado al acuerdo de presupuesto.

Así las cosas, en el Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre de 2019, se consideró y acordó lo siguiente:

“CONSIDERANDO

1. Que el estatuto de presupuesto municipal establece el procedimiento para la presentación y aprobación del presupuesto de cada vigencia acorde con el Decreto 111 de 1996.
2. Que se han proyectado los ingresos que el municipio percibirá en la siguiente vigencia para financiar los gastos de funcionamiento, servicio a la deuda e inversión.
3. Que el presupuesto debe estar acompañado por el MFMP el cual se presenta anexo y se encuentra acorde con las metas anuales de superávit primario con aval del órgano de asesoría y consulta en materia de Hacienda.
4. Que se ha anexado el POAI con sus respectivos indicadores acordes con el plan de desarrollo municipal.
5. Que se han incluido los anteproyectos de las diferentes secciones presupuestales.



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Tuta
 Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Por lo anterior,

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Fijar los cálculos del presupuesto de ingresos y recursos de capital del tesoro municipal, para la vigencia fiscal del 2020, por la suma de **DIECISEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES DIEZ MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$16.655.010.438,00) MONERDA LEGAL**, según el siguiente detalle:

1	INGRESOS				16.655.010.438
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1112003	Matadero Público	1			
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1122301	Alimentación escolar	1			
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1122403	SGP Apoyo integral a la primera infancia		1		
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
12105	Interés y dividendos recursos SGP Primera Infancia	1			
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Fijar el presupuesto de gastos para atender los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversiones del municipio durante la vigencia fiscal del 2020: **DIECISEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES DIEZ MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$16.655.010.438,00) MONERDA LEGAL**, según el siguiente detalle:

CÓDIGO	DETALLE	(...)	(...)	(...)	TOTAL RECURSOS
2303	ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	(...)	(...)	(...)	2
230301	Atención a la primera infancia	(...)	(...)	(...)	2
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

ARTÍCULO TERCERO: El presente artículo rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.”



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Precisado el contenido del Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017, procede la Sala a abordar los cargos propuestos por el Departamento de Boyacá, tal como a continuación se expone:

- **Primer cargo. Inexistencia del componente de disposiciones generales.**

Aduce la parte actora que el Acuerdo no incluye acápite o texto de disposiciones generales, contraviniendo el literal c del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, por lo que la administración municipal no tendrá facultades normativas que le permitan la correcta ejecución del presupuesto.

Así las cosas, una vez revisado el contenido del Acuerdo 021 de 2019, se advierte que el mismo consta de tan solo dos partes, esto es la correspondiente al presupuesto de ingresos y la segunda parte contiene el presupuesto de gastos. Es decir que tal y como lo aduce el apoderado del Departamento de Boyacá y el delegado del Ministerio Público, el acto impugnado carece de las disposiciones generales.

Conforme quedo explicado, la ley anual de presupuesto debe ser expedida de acuerdo con el denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto, regulado en el Decreto 111 de 1996.

El artículo 11 de dicho estatuto, dispone expresamente que la ley anual de presupuesto se compone de tres partes: ***el presupuesto de rentas***, que contiene la estimación de los ingresos; ***el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones***, que autoriza los gastos; y ***las disposiciones generales***, cuyo propósito es “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”.

El objetivo de las disposiciones generales, es el de facilitar y agilizar la adecuada ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, es decir que son de contenido instrumental, en el sentido de tener que circunscribir sus contenidos al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que debe seguir la



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

administración municipal y los demás ejecutores del gasto público, para una correcta ejecución del presupuesto.

La Corte Constitucional ha reconocido que *“la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo.”*⁶ En tal sentido, ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de la disposiciones generales de una ley de presupuesto *“debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”*.⁷

Sobre las disposiciones generales, la Corte Constitucional en la sentencia C-652-15, indicó que: **(i)** no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal; **(ii)** tampoco pueden derogar o modificar normas sustantivas, en especial las de superior jerarquía como lo es el Estatuto Orgánico de Presupuesto, al cual deben ajustarse; y, finalmente, **(iii)** no pueden adoptar medidas que vayan más allá de su objetivo, cual es el de asegurar la correcta ejecución del presupuesto.

Sin mayor análisis, observa la Sala que el Acuerdo acusado carece de las claras indicaciones que debe seguir la administración central del municipio de Tuta y los demás entes ejecutores del gasto de la localidad, para asegurar la correcta ejecución del presupuesto general del municipio, con lo cual se advierte una vulneración al mandato contenido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

En suma, la Sala concluye que el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá en contra del Acuerdo No. 021 de 23 de

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). La sentencia retoma la jurisprudencia constitucional en la materia. Ha sido reiterada en diversas ocasiones; por ejemplo, en la sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería).

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

diciembre de 2019, tiene vocación de prosperidad, en atención a que en su formación se desconoció el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, ello en la medida en que, se insiste, el Concejo municipal de Tuta, al no señalar disposiciones generales, omitió dictar normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general del municipio de Tuta para el año fiscal 2020, siendo esta una parte imprescindible del proyecto de presupuesto.

- Segundo Cargo. Valores mínimos dentro del presupuesto.

Sobre este aspecto, el apoderado del Departamento de Boyacá, indicó que debe declararse la invalidez del Acuerdo demandado, por considerar que en el presupuesto de 2020, el Concejo Municipal de Tuta, pretende incluir valores de 1 o 2 pesos, lo cual vulnera los principios de planeación y universalidad consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Al respecto, considera la Sala que el Acuerdo No. 021 de 2019, se evidencia que efectivamente se vulneraron los principios de planeación y universalidad, así como los artículos 81 y 82 del Decreto 111 de 1996.

En efecto, dichas disposiciones jurídicas son claras en indicar que en la ley o en el decreto respectivo y particularmente en el caso de la entidad territorial (municipio), en el acuerdo que disponga la creación de un rubro presupuestal, se debe establecer de manera clara y precisa los recursos que han de servir de base para su apertura.

Además, las cifras que se establezcan en el presupuesto de ingresos y gastos deben corresponder a la realidad y estar orientadas a cumplir con los proyectos que se plantean en el mismo.

En el presente caso a través de Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre de 2019, se crearon unos rubros como estimativos de ingresos igual a un peso (\$ 1), los cuales se encuentran distribuidos en algunos **ingresos corrientes no tributarios**, tales como tasas y derechos (matadero público), convenios departamentales (alimentación



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

escolar), sistema general de participaciones (apoyo integral a la primera infancia) y rendimientos de operaciones financieras (intereses y dividendos recursos SGP primera infancia). En cuanto los gastos, en el acuerdo impugnado se autorizó unas erogaciones de dos pesos (\$ 2) correspondiente a la atención a la primera infancia.

Considera la Sala que dichas sumas de dinero, desconocen los principios que deben orientar el ciclo presupuestal, particularmente el principio de planeación y universalidad, toda vez que los ingresos y gastos que se establezcan en el respectivo presupuesto deben presentarse de forma exacta y precisa, lo cual garantiza a su vez el cumplimiento de los planes y proyectos fijados en el Plan de Desarrollo aprobado para la entidad territorial.

El presupuesto es un acto administrativo y soberano por medio del cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las rentas, se autorizan y apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento, inversión y deuda pública para un periodo determinado.

En efecto, en cuanto tiene que ver con los **ingresos corrientes**, el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, establece que “*Los ingresos tributarios se sub clasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas*”; en éste punto ha de indicarse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha consagrado como una de las características de los ingresos corrientes el de la **regularidad**; en efecto, en sentencia C-423 de 1995, se indicó lo siguiente:

“(…) **Coinciden la jurisprudencia y la doctrina en acoger el concepto de regularidad como elemento característico, no esencial, pues admite excepciones, de los ingresos corrientes**, los cuales distinguen de los ingresos de capital, que al contrario se caracterizan por su eventualidad; tal distinción cobra significativa importancia en la estructura fiscal que definió el Constituyente de 1991, pues de los primeros deben participar las entidades territoriales, a través del situado fiscal y la participación de los municipios, y con ellos financiar programas y proyectos de inversión social, los cuales cubren y atienden necesidades de carácter recurrente, que exigen una inversión constante y progresiva;



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

entre ellos ocupan lugar de prevalencia los de educación y salud (...).
(Destacado por la Sala)

En tal sentido, tal como igualmente lo ha reconocido la doctrina⁸, un ingreso corriente es aquel que llega a las arcas públicas de manera regular y no ocasional, de tal forma que los ingresos corrientes al caracterizarse por su regularidad, permiten a la entidad territorial prever el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certeza, lo cual permitiría tener una base cierta que sirve para la elaboración del presupuesto anual.

En esa medida, no encuentra la Sala que por parte del alcalde municipal de Tuta, se hubiese adoptado algún método para calcular los ingresos corrientes no tributarios del municipio, concretamente en lo que hace referencia a las tasas y derechos provenientes del matadero público, así como los convenios departamentales de alimentación escolar⁹, de tal forma que limitarse a crear dichos rubros con una suma por valor de un peso (\$1), evidentemente desconoce los principios presupuestales antes referidos.

A juicio de la Sala, la entidad territorial tenía la obligación de realizar la proyección de los ingresos a obtener durante la vigencia 2020, para lo cual podía hacer un estudio de la base legal de las tasas y derechos del matadero municipal, analizar el recaudo obtenido en años anteriores y calcular el posible crecimiento del número de contribuyentes.

Por su parte, si bien de acuerdo con la ley 1176 de 2007, artículo 15, el programa de alimentación escolar se podrá financiar con recursos de diferentes fuentes, es decir que se podrán incluir recursos provenientes de un convenio con el Departamento, tal y como se indicó en el acto demandado, lo cierto es que no se podía crear el rubro sin determinar de manera clara y precisa el recurso a recibirse de la entidad departamental.

⁸ Restrepo, Juan Camilo. "Hacienda Pública", Universidad Externado de Colombia, pág. 214 y ss. 1992.

⁹ Las rentas contractuales fueron excluidas como una clasificación autónoma dentro de la Ley orgánica de presupuesto.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Ahora bien en lo que tiene que ver con el rubro “*Sistema General de Participaciones-apoyo integral a la primera infancia*”, no se encuentra sustento jurídico para estimar dicho rubro en un peso (\$1), ello por cuanto lo ha sostenido ésta Corporación¹⁰, frente a la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones por crecimiento de la economía, el Acto Legislativo 04 de 2007, en el párrafo transitorio segundo del artículo cuarto, estableció lo siguiente:

“Artículo 4°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así: (...)”

Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el párrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. **Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente párrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores (...)**. (Destacado por la Sala)

En desarrollo de la referida norma, se expidió la Ley 1176 de 2007, la cual dispuso en su artículo 14 lo siguiente en lo que tiene que ver con la atención integral a la primera infancia:

“**Artículo 14. Destinación y distribución. Los recursos de que trata el párrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 se destinarán a la financiación de las acciones en primera infancia**, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social, en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 siempre que dichas acciones no generen gastos recurrentes. Lo anterior, teniendo en cuenta las prioridades que cada entidad territorial determine en sus planes de desarrollo”. (Destacado por la Sala)

De acuerdo con las normas en cita, cuando el crecimiento real de la economía sea un porcentaje mayor al 4%, los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementaran en igual proporción, recursos que se destinarán a la atención integral de la primera infancia; en tal virtud, si el Municipio de Tuta no tenía previsto recibir dichos recursos, no era dable proceder a su creación, toda vez que se insiste de acuerdo al artículo 81 del Decreto 111 de 1996, en el

¹⁰ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 4. M.P. Patricia Victoria Manjarrés Bravo. Validez Acuerdo Municipal. Exp. No. 150012333000201500094-00.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Acuerdo se debe “*establecer de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura*”.

En tal virtud, contrario a proceder a crear el rubro sin determinar de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura, el Municipio de Tuta, en el evento en que efectivamente fuera a recibirlos, debía era proceder a adicionarlos al presupuesto de rentas y acreditarlos en el presupuesto de gastos de los programas y subprogramas correspondientes a la atención en primera infancia.

Igual consideración puede predicarse de los recursos de capital, particularmente en relación con los rendimientos de operaciones financieras -intereses y dividendos recursos SGP primera infancia-, toda vez que si el municipio de Tuta en el supuesto de hecho esperaba recibir tales ingresos, lo procedente era proceder a adicionarlos al presupuesto y acreditarlos en el presupuesto de gastos de los programas y subprogramas correspondientes.

En suma, la Sala concluye que el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá en contra del Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre de 2019, tiene vocación de prosperidad, ello en la medida en que, se insiste, el Concejo municipal de Monguí creó en el presupuesto para la vigencia 2018 unos rubros, sin que se precisaran los recursos que sirven de sustento para su apertura.

- **Tercer cargo. Invalidez por el trámite dado al acuerdo de presupuesto.**

Adujo la parte actora que, el presupuesto municipal de Tuta para la vigencia 2020, fue aprobado por la Corporación edilicia los días 4 y 29 de noviembre de 2019, sin embargo, el Alcalde Municipal de la localidad presentó objeciones al mismo por inconstitucional e ilegal, sin que se le hubiera dado el trámite consagrado en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, esto es, el envió del proyecto al tribunal Administrativo dentro de los cinco (5) días siguientes.

Sobre este tema, el artículo 352 de la Constitución señala: “**la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución, del presupuesto**



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

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”. A su vez, el artículo 353 *ibidem* establece que “los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, **en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto**” (Negrilla de la Sala).

Al efecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado mediante la expedición del Decreto No. 111 de 1996, reguló en los siguientes términos las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales:

“ARTICULO 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, **las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto** (Ley 225 de 1995, art. 32.)

(...)

ARTICULO 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)” (Negrilla de la Sala)

En conclusión, las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, deben ser seguidas por las entidades territoriales al expedir sus propias normas orgánicas presupuestales, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.

En virtud de lo anterior, el municipio de Tuta expidió el Acuerdo No. 28 de 21 de diciembre de 2017, contentivo del Estatuto Municipal de Presupuesto, el cual refiere:



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

“Artículo 57.- DE LA SANCIÓN Y OBJECCIÓN DEL PRESUPUESTO. Si en cualquier tiempo 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. Mientras que el Tribunal Administrativo se pronuncia regirá el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde bajo su directa responsabilidad.

Parágrafo 1.- Cuando en el momento de la objeción del proyecto por parte del concejo este se encuentra aún en periodo de sesiones, el Ejecutivo podrá optar por presentarlo nuevamente a consideración del Concejo para su reconsideración o proceder al procedimiento definido en el inciso precedente.” (Negrilla de la Sala)

La Corte Constitucional ha explicado el sentido de la autonomía territorial frente al manejo presupuestal, así como también ha delimitado el alcance de la ley orgánica que regula la materia. Así, en la Sentencia C-478 de 1992¹¹, la Corte precisó que por voluntad del Constituyente la Ley Orgánica de Presupuesto se convirtió en el eje del sistema presupuestal colombiano, no sólo por tratarse de una norma de rango cuasi constitucional, sino, además, por regular aspectos de altísima importancia económica y administrativa, que se ven reflejados en su amplio potencial unificador en los diferentes niveles de la organización territorial. Al respecto la Corte señaló lo siguiente:

“Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.
(...)

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. **El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a**

¹¹ MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella oportunidad la Corte estudió la demanda formulada contra el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, relacionada con la aplicación analógica de los principios de la LOP para las normas presupuestales de las entidades territoriales. Esa disposición corresponde en su esencia a la norma compilada en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, anteriormente referida.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución).” (Negrilla fuera de texto)

La anterior postura ha sido reafirmada en sentencias posteriores de la misma Corte Constitucional¹².

Así las cosas advierte la Sala, que el Estatuto Orgánico de Presupuesto del municipio de Tuta, en lo que concierne al trámite de las objeciones por ilegal e inconstitucional al proyecto de presupuesto, resulta ser **modificatorio** del procedimiento contemplado en la Ley Orgánica de Presupuesto, pues el párrafo primero del artículo 57 del Acuerdo No. 28 de 2017 establece un trámite diferente al señalado en el Decreto 111 de 1996, al establecer que el Ejecutivo podía optar por presentar nuevamente el proyecto a consideración del Concejo para su reconsideración, es decir sin enviarlo directamente al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción.

Sobre la expedición por parte de las entidades territoriales de normas orgánicas presupuestales en aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto, la Corte Constitucional en sentencia C-1072-02, indicó:

“Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (fundamento jurídico No. 7), **la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros:** (i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (CP. artículo 353); **(ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (CP. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento**; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.” (Negrilla y subrayado de la Sala)

En ese orden de ideas, considera la Sala que en el trámite del proyecto de presupuesto del municipio de Tuta para la vigencia 2020, no era aplicable el párrafo primero del artículo 57 del

¹² Cfr. entre muchas otras, las Sentencias C-337/93 MP. Vladimiro Naranjo Mesa, C-490/94 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-538/95 MP. Fabio Morón Díaz, C-1379/00 MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-540/01 MP. Jaime Córdoba Triviño y C-579/01 MP. Eduardo Montealegre Lynett.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Estatuto Orgánico de Presupuesto de esa localidad, porque así lo demanda el principio de jerarquía normativa según el cual, *“a un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica”*¹³, siendo ésta última quien establece su aplicación extensiva para el caso de las entidades territoriales. En tal sentido, era aplicable de manera preferente el artículo 109 del Decreto No. 111 de 1996.

En el *sub lite* esta acreditado que el Alcalde Municipal de Tuta presentó proyecto de presupuesto para la vigencia 2020, el 31 de octubre de 2019¹⁴, cuyos debates y aprobación en comisión y plenaria se surtieron los días 4 y 29 de noviembre de 2018¹⁵, por lo que fue remitido para sanción el 06 de diciembre de 2019.

No obstante lo anterior, el 13 de diciembre siguiente, el burgomaestre presentó objeciones al mismo por inconstitucional e ilegal¹⁶, por considerar que *“fue modificado sin que previamente se hayan conciliado las modificaciones con el autor del proyecto y más grave aún, que se crean unos rubros y se le asignan partidas presupuestales para que sean invertidas específicamente en la ejecución de obras y sectores específicos, con lo cual el Concejo desbordo su competencia y desconoció que el ordenador del gasto es el alcalde municipal, por disposición expresa de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012; la Ley 80 de 1993 y el Decreto 111 de 1996”*.

Con fundamento en las objeciones presentadas por el Alcalde Municipal, el Concejo Municipal de Tuta sesionó en comisión conjunta de 19 de diciembre de 2019¹⁷ y el 23 de diciembre de 2019 en sesión plenaria¹⁸, en las cuales se consideró fundadas las objeciones, por lo que fueron aceptadas, procediendo con la aprobación y expedición del Acuerdo acá demandado.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-478/92 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴ Folios 27 a 28

¹⁵ Folios 30 a 41

¹⁶ Folios 42 a 44

¹⁷ Folios 18 a 19

¹⁸ Folios 20 a 26



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

Conforme a lo anterior, al considerar el Alcalde Municipal de Tuta, que las objeciones presentadas en contra del proyecto de presupuesto vigencia 2020, tenían la condición de inconstitucionales e ilegales, correspondía su remisión al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción, según lo prescribe el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, tal y como lo señaló la apoderada del Departamento de Boyacá.

En conclusión, este cargo también está llamado a prosperar.

7. CUESTIÓN FINAL

Finalmente advierte la Sala que el Alcalde Municipal de Tuta y los Concejales de la época, al expedir el Acuerdo No. 021 de 23 de diciembre de 2019, no cumplieron con los requisitos previstos en las normas aquí estudiadas para la elaboración y aprobación del presupuesto del Municipio de Tuta para la vigencia 2020, particularmente en cuanto a: (i) no señalar disposiciones generales, (ii) incumplir la obligación de establecer los ingresos y gastos de forma exacta y precisa, y (iii) no enviar el proyecto de presupuesto por objeción inconstitucional e ilegal al Tribunal Administrativo, como lo ordena el artículo 109 del Decreto 111 de 1996; razón por la cual se ordenará compulsar copias a la Procuraduría Provincial de Tunja para que inicie las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, por la conducta desplegada por el Alcalde Municipal de Tuta y los Concejales de la época.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR la invalidez del Acuerdo No. 021 del 23 de diciembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, “*Por medio del cual se adopta el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tuta para la vigencia fiscal 2020*”.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Tuta
Expediente: 1500123330002020-00096-00
Validez de Acuerdo

SEGUNDO. Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Tuta.

TERCERO: COMPÚLSESE copias de esta providencia y del expediente a la Procuraduría Provincial de Tunja para que, si lo considera pertinente, investigue las eventuales faltas disciplinarias en las que habría podido incurrir el representante legal del Municipio de Tuta y los Concejales de esa localidad para la época en que se expidió el Acuerdo No. 021 del 23 de diciembre de 2019.

CUARTO: ARCHIVAR el expediente una vez en firme esta providencia.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

(AUSENTE CON PERMISO)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado