



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

Tunja, 21 MAR 2018

Demandante	Departamento de Boyacá
Demandado	Municipio de Cerinza
Expediente	15001-23-33-000-2018-00017-00
Tipo de proceso	Validez de Acuerdo
Asunto	Sentencia de única instancia – declara validez parcial de acuerdo municipal

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

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (fls. 2 a 8)

El Departamento de Boyacá a través de apoderado judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2017 *“por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del Municipio de Cerinza, vigencia comprendida entre el 1° de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) y se dictan otras disposiciones”*.

1.1. HECHOS

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

El Concejo Municipal de Cerinza expidió el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2017 *“por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del Municipio de Cerinza, vigencia comprendida entre el 1° de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 11 de diciembre de 2017.

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 Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

1.2. PRETENSIONES

El apoderado del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo N° 016 del 11 de diciembre de 2017, *“por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del Municipio de Cerinza, vigencia comprendida entre el 1° de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) y se dictan otras disposiciones”*.

Así mismo, que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio.

1.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Señaló como normas violadas los artículos 339 y 346 de la Constitución Política; los artículos 7, 8, 10, 11, 13, 17, 35, 46 y 81 del Decreto 111 de 1996; los artículos 5 y 6 de la Ley 819 de 2003; el artículo 44 de la Ley 152 de 1994; y, el artículo 2° del Decreto 841 de 1990.

Al efecto indicó que al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual a 1, 2, 3, 6, 8, 16 y 18 pesos, el Concejo Municipal de Cerinza desconoció que el presupuesto anual debe guardar concordancia con el contenido del Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Programa Anual de Caja.

Indicó que el presupuesto debe siempre reflejar el monto estimado de los recursos que se espera recaudar para financiar los diferentes gastos tanto de funcionamiento como de inversión, con el fin de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Económico y Social, por lo que incorporar ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual a 1, 2, 3, 6, 8, 16 y 18 pesos, sería muestra de una deficiente o nula planeación.

Destacó que el artículo 81 del Decreto 111 de 1996 prevé que ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto se establezca de forma 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, lo cual en su sentir, reafirma que todo rubro de ingreso y de gasto debe contar en forma clara y precisa con los recursos que han de servir de base para su apertura, lo cual reflejará el monto real del presupuesto.

Indicó que de otro lado, el presupuesto del municipio no estableció las partidas o asignaciones destinadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal como órganos o secciones presupuestales de la administración municipal.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

Aseveró que al contemplar rubros de ingresos y apropiaciones en la forma en que lo hizo, el Concejo Municipal genera incertidumbre y desconfianza respecto de la verdadera sostenibilidad fiscal del municipio, y, por consiguiente pone en riesgo la materialización del plan de desarrollo municipal.

Indicó que no es concebible encontrar en un presupuesto de gastos, apropiaciones sin asignarle monto o recurso alguno, ya que estas son autorizaciones máximas de gasto que el Concejo Municipal aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Aseveró que el acuerdo demandado no contiene, ni incorpora en su texto el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, lo cual permite inferir que no se cumplió con el mandato legal contenido en los artículos 8° y 44 del Decreto 111 de 1996, pues precisamente esta herramienta de planificación de la inversión es la que permite determinar cuál es el conjunto de planes, programas y proyectos que de manera prioritaria se deben incorporar en el presupuesto anual del municipio.

Concluyó que para el caso de los conceptos de ingreso incorporados con una proyección estimada de recaudo igual de 1, 2, 3, 6, 8, 16 y 18 pesos, cuya probabilidad de ocurrencia no se puede anticipar, en el evento de que se llegaren a presentar en el transcurso de la vigencia respectiva, deben ser objeto de adición al presupuesto en los términos de los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Habiéndose efectuado la fijación en lista del presente asunto entre los días 22 de enero y 2 de febrero del presente año, el Municipio de Cerinza no contestó la demanda y el representante del Ministerio Público guardó silencio (fl. 99).

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo No 016 del 30 de noviembre de 2017 *“por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del Municipio de Cerinza, vigencia comprendida entre el 1° de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) y se dictan otras disposiciones”*.

Para tal efecto, incumbe a la Sala, determinar si el acuerdo en mención resulta violatorio de los artículos 339 y 346 de la Constitución Política; los



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Cerinza*
Expediente: *150012333000201800017-00*
Validez de Acuerdo

artículos 7, 8, 10, 11, 13, 17, 35, 46 y 81 del Decreto 111 de 1996; los artículos 5 y 6 de la Ley 819 de 2003; el artículo 44 de la Ley 152 de 1994; y, el artículo 2° del Decreto 841 de 1990.

2. TESIS DEL CASO

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

2.1. Tesis argumentativa propuesta por el demandante

Consideró que el Acuerdo en mención resulta violatorio de las normas de orden superior por cuanto al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual a 1, 2, 3, 6, 8, 16 y 18 pesos, desconoce que el presupuesto anual debe guardar concordancia con el contenido del Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Programa Anual de Caja; es decir que el presupuesto debe reflejar siempre el monto estimado de los recursos que se espera recaudar para financiar los diferentes gastos de funcionamiento como de inversión, con el fin de dar cumplimiento el Plan de Desarrollo Económico y Social. Definió que incorporar tales rubros en la forma en que se hizo muestra una deficiente o nula planeación.

2.2. Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala declarará la invalidez parcial del Acuerdo N° 16 de 30 de noviembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Cerinza, en cuanto tiene que ver con los rubros creados en el presupuesto y que se estimaron en las sumas de un peso (\$1), dos pesos (\$2), tres pesos (\$3), seis pesos (\$6), ocho pesos (\$8), dieciséis pesos (\$16) y dieciocho pesos (\$18), 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.

3. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, es 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 prever las



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

funciones de los gobernadores. La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el 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.

4. MARCO JURÍDICO

En primer lugar ha de indicar la Sala que el presupuesto ha sido reconocido por la Corte Constitucional³, atendiendo a su importancia estratégica en el proceso de planeación, el cual se constituye en un mecanismo de

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.

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.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00

Validez de Acuerdo

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 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

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 Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

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 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 invocarán 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

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



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

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 Apropriaciones”.

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 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 homeóstasis 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 1° 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



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

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).

- *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)



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

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

“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 para el cual hayan sido expedidas. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones*



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

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 (...)”.

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 por las entidades territoriales a efectos de fijar el presupuesto municipal, se prevé la posibilidad de que los Concejos Municipales adicionen partidas existentes o creen 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. HECHOS PROBADOS

- Que el Concejo Municipal de Pachavita expidió el Acuerdo No. 016 del 30 de noviembre de 2017 *por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del Municipio de Cerinza, vigencia comprendida entre el 1° de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) y se dictan otras disposiciones”* (fls. 13 a 56).
- Que el Acuerdo No. 016 de 2017 fue sancionado y publicado en la Cartelera de la Alcaldía Municipal de Cerinza durante los días 1, 4 y 5 de diciembre de 2017 (fl. 58).



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

- Que conforme con la certificación expedida por la secretaria del Concejo Municipal de Pachavita, el Acuerdo N° 016 del 30 de noviembre de 2017 surtió 2 debates reglamentarios, los cuales se llevaron a cabo el 20 y el 27 de noviembre de 2017 (fl. 57).

6. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, se observa que el Acuerdo Municipal No. 016 del 30 de noviembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Cerinza, tuvo como fin fijar el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del municipio para la vigencia comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2018.

De la lectura de los cargos formulados se desprende que la inconformidad del Departamento de Boyacá con el Acuerdo N° 016 de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Cerinza radica en los siguientes cargos:

En primer lugar señala que este resulta violatorio de las normas de orden superior por cuanto al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual a 1, 2, 3, 6, 8, 16 y 18 pesos, desconoce que el presupuesto anual debe guardar concordancia con el contenido del Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Programa Anual de Caja.

Señala el Departamento de Boyacá que debe tenerse en cuenta que el presupuesto debe reflejar siempre el monto estimado de los recursos que se espera recaudar para financiar los diferentes gastos de funcionamiento como de inversión, con el fin de dar cumplimiento el Plan de Desarrollo Económico y Social, por lo que, incorporar tales rubros en la forma en que se hizo muestra una deficiente o nula planeación.

Así mismo afirma que en el citado presupuesto no se estableció las partidas o asignaciones destinadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal, como órganos o secciones presupuestales de la administración municipal; adicionalmente sostiene que el acto demandado no contiene el Plan Operativo Anual de Inversiones.

El Departamento de Boyacá apoya sus cargos de violación en los artículos 339 y 346 de la Constitución, que a la letra señalan:

“ARTICULO 339. <Inciso 1o. modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es siguiente:> Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

ARTICULO 346. *<Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.*

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.(...)"

De igual forma, en sustento de su demanda, la parte demandante citó como violados los artículos 7, 8, 10, 11, 13, 17, 35, 46 y 81 del Decreto 111 de 1996, "Por el cual se adoptan las normas que compilan el Estatuto Orgánico de Presupuesto", los cuales señalan:

"ARTICULO 7o. EL PLAN FINANCIERO. *Es un instrumento de planificación y gestión financiera sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomen consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria (Ley 38/89, artículo 4o. Ley 179/94, artículo 55, inciso 5o.).*

ARTICULO 8o. *El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.*

Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38/89 artículo 5o. Ley 179/94, artículo 2o.).

(...)



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00

Validez de Acuerdo

ARTICULO 10. La ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38/89, artículo 6o.).

ARTICULO 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, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1o.).

(...)

ARTICULO 13. PLANIFICACION. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38/89, artículo 9o. Ley 179/94, artículo 5o.).

(...)

ARTICULO 17. PROGRAMACION 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.

(...)

ARTICULO 35. El cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo (Ley 38/89, artículo 28).

(...)

ARTICULO 46. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultara un déficit fiscal, el Ministerio de



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida será motivo para que la comisión respectiva devuelva el proyecto.

Si los gastos excedieron el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y en cuanto fuera necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores.

En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 38/89, artículo 25. Ley 179/94, artículo 19).

(...)

ARTICULO 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 (Ley 38/89, artículo 67)."*

A su vez, la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", en sus artículos 5 y 6, referidos por el Departamento de Boyacá, señala:

"ARTÍCULO 5o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES. *Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;*
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;*
- d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;*
- e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;*



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;
g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

ARTÍCULO 6o. CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES. El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.”

Finalmente, citó como vulnerado, el artículo 44 de la Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” el cual señala:

“ARTÍCULO 44. ARMONIZACIÓN CON LOS PRESUPUESTOS. En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.”

Examinado el contenido del acuerdo demandado, observa la Sala que el inconformismo del Departamento de Boyacá se refiere a aquellos rubros que fueron incorporados por el Concejo Municipal dentro del presupuesto, en montos de 1, 2, 3, 6, 8, 16 y 18 pesos, los cuales fueron incluidos dentro del presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital, como en el presupuesto de gastos, así:

“Artículo 1º. Fijese el monto total del presupuesto de rentas, ingresos, recursos de capital del Municipio de Cerinza para la vigencia fiscal del primero (01) de enero al treinta y uno (31) de diciembre del dos mil dieciocho (2018) en la suma de **cuatro mil trescientos sesenta y siete millones diecisiete mil setecientos sesenta pesos moneda corriente (\$4.367.017.760,00)**, teniendo en cuenta el siguiente detalle:

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	VALOR
111201	Industria y comercio	15.903.700,00
111203	Rifas municipales	1,00
111204	Espectáculos públicos	1,00
111205	Juegos permitidos	1,00
111206	Publicidad exterior visual	1,00
11209	Sobretasa a la gasolina	1,00
1121	Tasas	4.244.624,00
11212	Licencias y patentes de funcionamiento	1,00
11214	Plaza de Mercado publico	1,00
11215	Coso Municipal	1,00
11217	Otras tasas	1,00
1122	Multas	5,00
11221	Del código nacional de policía	1,00
11222	De gobierno	1,00
11223	De rentas	1,00
11224	De transito	1,00
11231214	Asignaciones especiales	13.011.176,00
112312142	Atención integral a la primera infancia	1,00
1123123	Sector descentralizado	1,00



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Cerinza
 Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

11231231	Participación impuesto al consumo del cigarrillo y tabaco	1,00
112312311	Indeportes Boyacá	1,00
11241	Nacional	1,00
112411	Alimentación escolar	1,00
1124111	Convenio	1,00
1131142	Recursos de balance	2,00
11311421	Rendimientos vigencias anteriores	1,00
1131222	Sistema general de participaciones	1,00
1131422	Recursos de capital	1,00
11314221	Recursos de balance	1,00
113142211	De otros	1,00
1131422111	Coljuegos	1,00
1211	Sistema general de participaciones	1.657.965,00
12111	Educación	1,00
12113	Propósito general libre destino	1,00
12114	Propósito general libre inversión	1,00
1212	Ingresos corrientes de libre destino	5.560.812,00
12122	Intereses recursos no tributarios	1,00
1213	Ingresos corrientes de destinación especial	2,00
12131	Estampillas	2,00
121311	Adulto mayor	1,00
121312	Cultura	1,00
122	Recursos de cofinanciación	3,00
1221	Nacional	1,00
12211	Convenio	1,00
1222	Departamental	1,00
12221	Convenio	1,00
1223	Otros	1,00
12231	Convenio	1,00
123	Recursos de balance	18,00
1231	Sistema general de Participaciones	8,00
12311	Educación	1,00
12312	Agua potable y saneamiento básico	1,00
12313	Propósito general – libre destino	1,00
12314	Propósito general – deporte	1,00
12315	Propósito general – cultura	1,00
12316	Propósito general – libre inversión	1,00
12317	Asignación especial alimentación escolar	1,00
12318	Asignación especial primera infancia	1,00
1232	Recursos propios de libre destino	2,00
12321	Recursos tributarios	1,00
12322	Recursos no tributarios	1,00
1233	Recursos propios de destinación especial	6,00
12331	Estampillas	3,00
123311	Adulto mayor	1,00
123312	Cultura	1,00
123313	Deporte	1,00
12332	Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	3,00
123321	Policía nacional	1,00
123322	Ejercito nacional	1,00
123323	Cuerpo técnico de investigación de la fiscalía	1,00
1234	Recursos del desahorro del FONPET	2,00
12341	Desahorro vigencia actual	1,00
12342	Desahorro vigencias anteriores	1,00
124	Reservas presupuestales	16,00
1241	Sistema general de participaciones	8,00
12411	Educación	1,00
12412	Agua potable y saneamiento básico	1,00



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Cerinza
 Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

12413	Propósito general – libre destino	1,00
12414	Propósito general – deporte	1,00
12415	Propósito general – cultura	1,00
12416	Propósito general – libre inversión	1,00
12417	Asignación especial alimentación escolar	1,00
12418	Asignación especial primera infancia	1,00
1242	Recursos propios de libre destino	2,00
12421	Recursos tributarios	1,00
12422	Recursos no tributarios	1,00
1243	Recursos propios de destinación especial	6,00
12431	Estampillas	2,00
124311	Adulto mayor	1,00
124312	Cultura	1,00
12432	Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	3,00
124321	Policía nacional	1,00
124322	Ejército nacional	1,00
124323	Cuerpo técnico de investigación de la fiscalía	1,00
12433	Recursos del desahorro del FONPET	1,00
124331	Desahorro vigencias anteriores	1,00

(...)"

De igual forma, en el artículo 2° del acuerdo bajo estudio, el Concejo Municipal de Cerinza dispuso fijar el monto del presupuesto de Gastos de funcionamiento e inversión del municipio, determinando algunos rubros de 1, 2,3, 5 y 6 pesos.

Precisado el contenido del Acuerdo demandado, procede la Sala a abordar cada uno de los cargos propuestos por el Departamento de Boyacá, tal como a continuación se expone:

En **primer lugar**, según el Departamento de Boyacá, el Acuerdo No. 16 del 30 de noviembre de 2017, no refleja ni contiene el Plan Operativo Anual de Inversiones, razón por la cual no se cumplió con el mandato legal "*pues precisamente esta herramienta de planificación de la inversión, es la que permite determinar cuál es el conjunto de planes, programas y proyectos que de manera prioritaria, se debe incorporar en el presupuesto anual del Municipio*".

Al respecto ha de indicarse que dicho cargo guarda relación con el principio de planeación, según el cual, el presupuesto general de la entidad territorial para la vigencia fiscal respectiva, deberá guardar concordancia con los contenidos del plan de desarrollo, del plan de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones, según corresponda a cada entidad.

Ahora bien, ha de advertir la Sala que el Departamento de Boyacá no sustenta de manera suficiente el cargo propuesto. En tal sentido, era carga procesal suya verificar la norma que en particular resultaba vulnerada en este



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

punto, para luego de lo cual explicar de manera suficiente el concepto de la violación, tal como lo establece el artículo 120 del Decreto 1333 de 1986.

En esa medida, si bien es competencia del gobernador solicitar la invalidez de los acuerdos municipales cuando los considere ilegales o inconstitucionales, lo cierto es que tal consideración debe adoptarse luego de haber agotado todos los mecanismos para tal fin, como por ejemplo solicitar al municipio los documentos necesarios para confrontar el cumplimiento de las normas por parte del acuerdo que se pretende demandar, previo a acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a solicitar su invalidez.

En el presente caso, de manera abstracta, la apoderada del Departamento de Boyacá manifiesta que el Acuerdo es inválido en tanto no contiene ni incorpora el Plan Operativo Anual de Inversión, sin que se advierta un análisis comparativo que evidencie tal falencia, razón por la cual ante la insuficiencia del cargo propuesto, fuerza concluir que el mismo no tiene vocación de prosperidad.

En **segundo lugar**, sostiene el demandante que en el citado presupuesto no se establecieron las partidas o asignaciones destinadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal, como órganos o secciones presupuestales de la administración municipal.

Dicho cargo no tiene vocación de prosperidad por cuanto de la simple lectura del Acuerdo No. 16 de 30 de noviembre de 2017, en su artículo segundo en el que se apropiaron los gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Cerinza, se evidencia que se crearon las siguientes partidas:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	TOTAL
2	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION	4.367.017.760,00
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	618.404.147,00
2101	Concejo Municipal	120.789.630,00
2102	Personería Municipal	113.977.350,00
2103	Alcaldía Municipal	383.637.167,00

Como se advierte, contrario a lo afirmado por la apoderada del Departamento de Boyacá, en el presupuesto fijado para la vigencia fiscal 2018, sí se establecieron las partidas y asignaciones presupuestales destinadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal, en su condición de órganos presupuestales de la administración territorial.

Finalmente, en cuanto al cargo según el cual el acuerdo demandado es ilegal al crear rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual a un peso (\$ 1), dos pesos (\$2), tres pesos (\$ 3), seis pesos (\$6), ocho pesos (\$8), dieciséis pesos (\$16) y dieciocho pesos (\$18), como



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

quiera que el presupuesto debe reflejar el cómputo de las rentas e ingresos que efectivamente son recaudables, al verificar el contenido del Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017, 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.

En el presente caso a través de Acuerdo No. 16 de 30 de noviembre de 2017, se crearon unos rubros como estimativos de ingresos igual a un peso (\$ 1), dos pesos (\$2), tres pesos (\$ 3), cinco pesos (\$5), seis pesos (\$6), ocho pesos (\$8), dieciséis pesos (\$16) y dieciocho pesos (\$18), los cuales se encuentran distribuidos en algunos ingresos corrientes tributarios y no tributarios, así como en recursos de capital.

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.

En efecto, en cuanto tiene que ver con los **ingresos corrientes tributarios**, 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; entre ellos ocupan lugar de prevalencia los de educación y salud (...)*”.** (Destacado por la Sala)



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

En tal sentido, tal como igualmente lo ha reconocido la doctrina⁶, 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 Cerinza, se hubiese adoptado algún método para calcular los ingresos corrientes tributarios del municipio, concretamente en lo que hace referencia a la tasa de licencias y patentes de funcionamiento, plaza de mercado público y alumbrado público, entre otras, de tal forma que limitarse a crear rubros con una suma por valor de un peso (\$1), a fin de esperar un “eventual” mayor recaudo, evidentemente desconoce los principios presupuestales antes referidos.

Ahora bien en lo que tiene que ver con el rubro “*Sistema General de Participaciones- atención 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 Corporación⁷, 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:

⁶ Restrepo, Juan Camilo. "Hacienda Pública", Universidad Externado de Colombia, pág. 214 y ss. 1992.

⁷ 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 Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

“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”.

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 incrementarían en igual proporción, recursos que se destinarían a la atención integral de la primera infancia. En tal virtud, si el Municipio de Cerinza 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 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 Cerinza, en el evento en que efectivamente fuera a recibirlos, debía 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, recursos del balance e ingresos de fondos especiales, toda vez que si el supuesto de hecho era que dichos rubros se esperaban recibir por parte de la entidad territorial, lo procedente era 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. 16 de 30 de noviembre de 2017, tiene vocación de prosperidad, ello en la medida en que, se insiste, el Concejo municipal de Cerinza creó en el presupuesto para la vigencia 2018 unos rubros, sin que se precisaran los recursos que sirven de sustento para su apertura.

Así las cosas, el Acuerdo No. 16 de 30 de noviembre de 2017, en algunos de sus apartes no cumple en su totalidad con los requisitos previstos en las normas aquí estudiadas para la elaboración y aprobación del presupuesto del Municipio de Cerinza, particularmente en cuanto a la obligación según la cual los ingresos y gastos que se establezcan en el respectivo presupuesto deben presentarse de forma exacta y precisa, razón por la cual la Sala declarará la invalidez del acuerdo demandado únicamente en el contenido de las partidas afectadas de invalidez.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la invalidez de los ítems que a continuación se relacionan del artículo primero y segundo del Acuerdo No. 16 de 30 de noviembre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Cerinza “*por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del Municipio de Cerinza, vigencia comprendida entre el 1° de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) y se dictan otras disposiciones*”, conforme las razones expuestas en ésta providencia, así:

“Artículo 1°. ...

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	VALOR
111203	Rifas municipales	1,00
111204	Espectáculos públicos	1,00
111205	Juegos permitidos	1,00
111206	Publicidad exterior visual	1,00
11209	Sobretasa a la gasolina	1,00
11212	Licencias y patentes de funcionamiento	1,00
11214	Plaza de Mercado publico	1,00
11215	Coso Municipal	1,00
11217	Otras tasas	1,00
1122	Multas	5,00
11221	Del código nacional de policía	1,00
11222	De gobierno	1,00
11223	De rentas	1,00
11224	De transito	1,00
112312142	Atención integral a la primera infancia	1,00
1123123	Sector descentralizado	1,00
11231231	Participación impuesto al consumo del cigarrillo y tabaco	1,00
112312311	Indeportes Boyacá	1,00
11241	Nacional	1,00
112411	Alimentación escolar	1,00
1124111	Convenio	1,00
1131142	Recursos de balance	2,00
11311421	Rendimientos vigencias anteriores	1,00
1131222	Sistema general de participaciones	1,00
1131422	Recursos de capital	1,00
11314221	Recursos de balance	1,00
113142211	De otros	1,00
1131422111	Coljuegos	1,00
12111	Educación	1,00
12113	Propósito general libre destino	1,00
12114	Propósito general libre inversión	1,00
12122	Intereses recursos no tributarios	1,00
1213	Ingresos corrientes de destinación especial	2,00
12131	Estampillas	2,00
121311	Adulto mayor	1,00
121312	Cultura	1,00
122	Recursos de cofinanciación	3,00
1221	Nacional	1,00
12211	Convenio	1,00



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Cerinza
 Expediente: 150012333000201800017-00

Validez de Acuerdo

1222	Departamental	1,00
12221	Convenio	1,00
1223	Otros	1,00
12231	Convenio	1,00
1231	Sistema general de Participaciones	8,00
12311	Educación	1,00
12312	Agua potable y saneamiento básico	1,00
12313	Propósito general – libre destino	1,00
12314	Propósito general – deporte	1,00
12315	Propósito general – cultura	1,00
12316	Propósito general – libre inversión	1,00
12317	Asignación especial alimentación escolar	1,00
12318	Asignación especial primera infancia	1,00
1232	Recursos propios de libre destino	2,00
12321	Recursos tributarios	1,00
12322	Recursos no tributarios	1,00
1233	Recursos propios de destinación especial	6,00
12331	Estampillas	3,00
123311	Adulto mayor	1,00
123312	Cultura	1,00
123313	Deporte	1,00
12332	Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	3,00
123321	Policía nacional	1,00
123322	Ejército nacional	1,00
123323	Cuerpo técnico de investigación de la fiscalía	1,00
1234	Recursos del desahorro del FONPET	2,00
12341	Desahorro vigencia actual	1,00
12342	Desahorro vigencias anteriores	1,00
124	Reservas presupuestales	16,00
1241	Sistema general de participaciones	8,00
12411	Educación	1,00
12412	Agua potable y saneamiento básico	1,00
12413	Propósito general – libre destino	1,00
12414	Propósito general – deporte	1,00
12415	Propósito general – cultura	1,00
12416	Propósito general – libre inversión	1,00
12417	Asignación especial alimentación escolar	1,00
12418	Asignación especial primera infancia	1,00
1242	Recursos propios de libre destino	2,00
12421	Recursos tributarios	1,00
12422	Recursos no tributarios	1,00
1243	Recursos propios de destinación especial	6,00
12431	Estampillas	2,00
124311	Adulto mayor	1,00
124312	Cultura	1,00
12432	Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	3,00
124321	Policía nacional	1,00
124322	Ejército nacional	1,00
124323	Cuerpo técnico de investigación de la fiscalía	1,00
12433	Recursos del desahorro del FONPET	1,00
124331	Desahorro vigencias anteriores	1,00

Artículo 2º...

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	VALOR
220131	De orden nacional	1,00
2201321	Atención alimentación escolar a los niños y niñas matriculados en las instituciones educativas	1,00
22014111	Educación – matrícula oficial	1,00
220142	Recursos de balance	2,00
2201421	Educación – matrícula oficial	1,00
2201422	Alimentación escolar	1,00
220143	Reservas presupuestales	2,00
2201431	Educación – matrícula oficial	1,00
2201432	Alimentación escolar	1,00



Accionante: Departamento de Boyacá
 Accionado: Municipio de Cerinza
 Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

220321	Participación impuesto al consumo del cigarrillo y tabaco	1,00
22032111	Fomento a la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física	1,00
22033	Recursos de capital	3,00
220331	Recursos de balance	2,00
2203311	Sistema general de participaciones	1,00
22033111	Propósito general - deporte	1,00
2203312	Destinación específica	1,00
22033121	Estampilla deporte	1,00
220332	Reservas presupuestales	1,00
2203321	Sistema general de participaciones	1,00
22033211	Propósito general - deporte	1,00
22043	Recursos de capital	5,00
220431	Rendimientos de operaciones financieras	1,00
2204311	Estampilla pro cultura	1,00
22043111	Eventos culturales	1,00
220432	Recursos de balance	2,00
2204321	Sistema general de participaciones	1,00
22043211	Propósito general - cultura	1,00
2204322	Recursos propios de destinación especial	1,00
220222	Recursos de balance	1,00
2202221	Sistema general de participaciones	1,00
22022211	Agua potable y saneamiento básico	1,00
2202222	Reservas presupuestales	1,00
2202221	Sistema general de participaciones	1,00
22022211	Agua potable y saneamiento básico	1,00
22043221	Estampilla pro cultura	1,00
220433	Reservas presupuestales	2,00
2204331	Sistema general de participaciones	1,00
22043311	Propósito general - cultura	1,00
2204332	Recursos propios de destinación especial	1,00
22043321	Estampilla pro cultura	1,00
22083111	Propósito general libre destino	1,00
22083112	Propósito general libre inversión	1,00
220832	Recursos de cofinanciación	3,00
2208321	Nacional	1,00
2208322	Departamental	1,00
2208323	otros	1,00
220833	Recursos de balance	6,00
2208331	Sistema general de participaciones	2,00
22083311	Propósito general – libre destino	1,00
22083312	Propósito general – libre inversión	1,00
2208332	Recursos propios de libre destino	2,00
22083321	Recursos tributarios y no tributarios	2,00
2208333	Recursos del desahorro del FONPET	2,00
22083331	Desahorro vigencia actual	1,00
22083332	Desahorro vigencias anteriores	1,00
220834	Reservas presupuestales	5,00
2208341	Sistema general de participaciones	2,00
22083411	Propósito general – libre destino	1,00
22083412	Propósito general – libre inversión	1,00
2208342	Recursos propios de libre destino	2,00
22083421	Recursos tributarios y no tributarios	2,00
2208343	Recursos del desahorro del FONPET	1,00
22083431	Desahorro vigencias anteriores	1,00
2213312	Ingresos corrientes de destinación especial	1,00
22133121	Estampilla adulto mayor	1,00
221331211	Atención integral a la población adulto mayor a través de centros de vida	1,00
221332	Recursos de balance	2,00
2213321	Sistema general de participaciones	1,00
22133211	Asignación especial primera infancia	1,00
2213322	Recursos propios de destinación especial	1,00
22133221	Estampilla adulto mayor	1,00



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Cerinza
Expediente: 150012333000201800017-00
Validez de Acuerdo

221333	Reservas presupuestales	2,00
2213331	Sistema general de participaciones	1,00
22133311	Asignación especial primera infancia	1,00
2213332	Recursos propios de destinación especial	1,00
22133321	Estampilla adulto mayor	1,00
221313	Asignación especial atención integral a la primera infancia	1,00
2213131	Documento Conpes Social 2018	1,00
221732	Multas	5,00
2217321	Apoyo gastos propios del PICSS	5,00
22174	Recursos de capital	6,00
221741	Recursos de balance	3,00
2217411	Recursos propios de destinación especial	3,00
22174111	Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	3,00
221742	Reservas presupuestales	3,00
2217421	Recursos propios de destinación especial	3,00
22174211	Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	3,00
22181142	Recursos de balance	2,00
221811421	Rendimientos vigencias anteriores	1,00
221811422	Desahorro del fondo de pensiones de las entidades territoriales (Sin situación de fondos)	1,00
22181222	Recursos de balance	2,00
221812221	Rendimientos vigencias anteriores	1,00
221812222	Sistema general de participaciones	1,00
2218143	Recursos de capital	1,00
22181431	Recursos de balance	1,00
221814311	De otros	1,00
2218143111	Coljuegos	1,00

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 Cerinza.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente una vez en firme esta providencia

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

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

47.