



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

Tunja, 20 de mayo de 2018

Demandante	Departamento de Boyacá
Demandado	Municipio de Monguí
Expediente	150012333000201800078-00
Acción	Validez de Acuerdo

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

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (Fls. 2 a 8).

Pretende el Departamento de Boyacá que se declare la invalidez del Acuerdo 10 de 05 de diciembre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de la Villa de Monguí, *“Por el cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y se apropian los gastos de funcionamiento, Plan Operativo Anual de Inversiones y servicios a la deuda del Municipio de Monguí para la vigencia fiscal comprendida enero el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”*.

1.1 HECHOS

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

El Concejo Municipal de la Villa de Monguí expidió el Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017, *“Por el cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y se apropian los gastos de funcionamiento, Plan Operativo Anual de Inversiones y servicios a la deuda del Municipio de Monguí para la vigencia fiscal comprendida enero el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”*, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 21 de diciembre de 2017.



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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.

1.2 PRETENSIONES

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo N° 10 del 28 de diciembre de 2017; 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 VIOLACIÓN

Señala como normas violadas los artículos 339 y 346 de la Constitución, artículos 7, 8, 10, 11, 13, 17, 35, 46 y 81 del Decreto 111 de 1996, artículos 5 y 6 de la Ley 819 de 2003, artículo 44 de la Ley 152 de 994 y artículo 2 del Decreto 841 1990.

Para explicar el concepto de violación, argumenta que el Concejo Municipal de Monguí al expedir el Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017, violó ostensiblemente las normas citadas, toda vez que el Concejo Municipal al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones como estimativos de recaudo y gasto igual a un peso (\$1), dos pesos (\$2), tres pesos (\$3), once pesos (\$11) y diecisiete pesos (\$17) respectivamente, 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 Plan Anual de Caja.

Adujo que el presupuesto debe reflejar el monto estimado de los recursos que se esperan recaudar para financiar los diferentes gastos tanto de funcionamiento como de inversión con el fin de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, ello por cuanto el presupuesto es una proyección anticipada de lo que se espera recibir y gastar en un periodo determinado, fruto de un adecuado proceso de planeación y gestión financiera.

Señaló que el acuerdo demandado adolece del más mínimo sentido de lo que es la técnica presupuestal que debe caracterizar y se le debe imprimir a estos instrumentos o herramientas en su formación y elaboración.

Indicó que el Concejo no tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 346 de la Constitución y artículo 17 del Decreto 111 de 1996, ya que al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

a un peso (\$1), dos pesos (\$2), tres pesos (\$3), once pesos (\$11) y diecisiete pesos (\$17) respectivamente, genera incertidumbre y desconfianza respecto a 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 estos son autorizaciones máximas de gastos que el Concejo Municipal aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Refirió que conforme al artículo 81 del Decreto 111 de 1996 todo rubro de ingreso y gasto debe contar en forma clara y precisa con los recursos que han de servir de base para su apertura, lo que con seguridad reflejará el monto real del presupuesto.

Adicionalmente indicó que en el presupuesto fijado por el acuerdo demandado no estableció las partidas o asignaciones destinadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal como órganos o secciones presupuestales de la administración municipal.

Señaló que el acuerdo demandado no incorpora en su texto, el Plan Operativo Anual de Inversiones, lo cual permite inferir que no se cumplió con el artículo 44 de la Ley 152 de 1994, pues precisamente ésta 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.

2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1 Municipio de Monguí

Dentro del término procesal correspondiente, el Municipio de Monguí, presentó contestación de la demanda, solicitando no se declare la invalidez del Acuerdo municipal No. 010 de 2017, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar propuso al excepción de caducidad de la acción instaurada, toda vez que de acuerdo con el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, el Gobernador cuenta con 20 días contados a partir de que se reciba el acuerdo municipal, para enviarlo al Tribunal Administrativo; en el presente caso adujo que la Gobernación recibió el acuerdo el 21 de diciembre de 2017 y la demanda se radicó hasta el 01 de febrero de 2018, esto es luego de superado el término de 20 días, razón por la cual solicita se ordene la



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

terminación y archivo definitivo del proceso, ante la existencia de caducidad de la acción.

En cuanto al fondo del asunto refirió que contrario a lo afirmado en la demanda, al revisar la segunda parte del Acuerdo No. 010 de 05 de diciembre de 2017, se encuentran los rubros de gastos de funcionamiento tanto del Concejo municipal y de la Personería Municipal.

Adujo que en el acuerdo demandado, efectivamente se encuentran rubros de ingresos con estimados de recaudo igual a mil pesos (\$1.000) y tres mil pesos (\$3.000), ya que es deber del municipio incorporar al presupuesto todas las partidas de ingresos a ejecutar, los cuales hasta la fecha el municipio no ha recaudado, pero se encuentran estipulados dentro del estatuto de rentas municipal y el actual Secretario de Hacienda está adelantando gestiones para realizar el cobro de estos impuestos municipales.

Señaló que al discriminar los rubros presupuestales, se busca mantener organizada la estructura presupuestal, conservando concordancia con la estructura determinada para la presentación de informes, de tal forma que al establecer los diferentes programas con sus partidas presupuestales, pero que aún no cuenta con los recursos para asignarlos; en esa medida adujo que crear un rubro con cero (\$0) pesos, permite que en el evento en que se realice algún recaudo, no se afecte erróneamente otro rubro o quede en bancos pero posteriormente se adicione a otro rubro que no corresponda.

Finalmente refirió que el crear un rubro en cero (\$0), un peso (\$1) y mil pesos (\$1.000) en la ejecución de ingresos, garantiza que al momento de recaudar los dineros, se clasifiquen correctamente en el rubro que es, para ser adicionado posteriormente a los mismos en tanto si no estuvieran creados, se correría el riesgo de llevarlos a otros ingresos que no corresponden con su naturaleza.

Indicó que se crean rubros en cero (0) en el presupuesto de ingresos, debido a que no existe un histórico de estos recaudos, ya que en las ejecuciones de ingresos de las vigencias anteriores no se encuentran discriminadas, sino que se llevan a otros ingresos y por consiguiente, no se tiene un histórico de recaudo que permita presupuestar algún valor.

En esa medida consideró que el presentar rubros en ceros en el presupuesto de ingresos y gastos, de ninguna manera afecta el cómputo de estos en la asignación definitiva, ya que es claro que en el momento que se recauden los recursos, éstos se deben adicionar al presupuesto para su correcta ejecución.



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

2.2 Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017 *“Por medio del cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y se aprobaron los gastos de funcionamiento, Plan Operativo Anual de Inversiones y Servicios la deuda del Municipio de Monguí para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”*.

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la demanda, la Sala concreta la tesis argumentativa 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. 10 de 05 de diciembre de 2017, por considerar vulnerados los artículos 339 y 346 de la Constitución, artículos 7, 8, 10, 11, 13, 17, 35, 46 y 81 del Decreto 111 de 1996, artículos 5 y 6 de la Ley 819 de 2003, artículo 44 de la Ley 152 de 1994 y artículo 2 del Decreto 841 de 1990, argumentando al efecto que el Concejo Municipal al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones como estimativos de recaudo y gasto igual a un peso (\$1), dos pesos (\$2), tres pesos (\$3), once pesos (\$11) y diecisiete pesos (\$17) respectivamente, desconoció que el presupuesto anual debe guardar concordancia con el contenido del Plan de Desarrollo.

Adujo que el presupuesto debe reflejar el monto estimado de los recursos que se esperan recaudar para financiar los diferentes gastos tanto de funcionamiento como de inversión con el fin de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, ello por cuanto el presupuesto es una proyección anticipada de lo que se espera recibir y gastar en un periodo determinado, fruto de un adecuado proceso de planeación y gestión financiera.

Adicionalmente indicó que en el presupuesto fijado por el acuerdo demandado no estableció las partidas o asignaciones destinadas al



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal como órganos o secciones presupuestales de la administración municipal, así como tampoco incorporó el Plan Operativo Anual de Inversiones.

b) Tesis argumentativa propuesta por el Municipio de Monguí

El Municipio de Monguí asegura que el acuerdo demandado no adolece de invalidez por cuanto si bien allí se encuentran rubros de ingresos con estimados de recaudo igual a mil pesos (\$1.000) y tres mil pesos (\$3.000), ello obedece a que es deber del municipio incorporar al presupuesto todas las partidas de ingresos a ejecutar, los cuales hasta la fecha el municipio no ha recaudado, pero se encuentran estipulados dentro del estatuto de rentas municipal y el actual Secretario de Hacienda está adelantando gestiones para realizar el cobro de estos impuestos municipales.

Indicó que se crean rubros en cero (0) en el presupuesto de ingresos, debido a que no existe un histórico de estos recaudos, ya que en las ejecuciones de ingresos de las vigencias anteriores no se encuentran discriminadas, sino que se llevan a otros ingresos y por consiguiente, no se tiene un histórico de recaudo que permita presupuestar algún valor.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala declarará la invalidez parcial del Acuerdo N° 10 de 05 de diciembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Monguí, 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), once pesos (\$11) y diecisiete pesos (\$17), 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, 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 artículo 118 del Decreto 1333 de



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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 provisiones, 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, reconociendo su importancia estratégica en el

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.



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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 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. (...)”

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.



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

“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 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*

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



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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 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).



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

- *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).
- *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



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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:

“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



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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 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 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,



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, encuentra la Sala que el Departamento de Boyacá pretende se declare la invalidez del Acuerdo Municipal No. 010 de 05 de diciembre de 2017 *"Por medio del cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y se apropian los gastos de funcionamiento, Plan Operativo Anual de Inversiones y servicio a la deuda del Municipio de Monguí para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018"*.

Los cargos propuestos por la apoderada del Departamento de Boyacá en contra de dicho acuerdo pueden concretarse de la siguiente manera:

En primer lugar, sostiene que el acuerdo es ilegal al crear rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual a un peso (\$ 1), tres pesos (\$ 3), once pesos (\$ 11) y diecisiete pesos (\$17), como quiera que el presupuesto debe reflejar el cómputo de las rentas e ingresos que efectivamente son recaudables.

Así mismo afirma que 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.

Precisado lo anterior, el Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017, se consideró y acordó lo siguiente:

"(...) Que el presente Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal de 2018 se presenta a manera informativa el MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO del Municipio de Villa de Monguí en cumplimiento a la Ley 819 de 2003, por estar clasificado el Municipio en sexta categoría y el cual debe armonizarse con la matriz plurianual de inversiones de la siguiente vigencia.

En cumplimiento al mandato constitucional, a lo dispuesto en el estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996 y al Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal-Acuerdo 026 de 2006; la Administración municipal presenta a consideración del Honorable Concejo municipal, el proyecto de Acuerdo por el cual se expide el Presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Monguí para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018. Proyecto de presupuesto que asciende



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

a un total de CINCO MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$5.184.517.488,00).

Que el Decreto 111 de 1996 en su artículo 52 establece que es deber del ejecutivo someter a consideración ante el honorable Concejo municipal durante los primeros 10 días de cada legislatura, el proyecto de rentas e ingresos y gastos del municipio,

Por lo anteriormente expuesto:

ACUERDA:
PRIMERA PARTE
PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y RECURSOS DE CAPITAL

Artículo primero: Calcúlense los ingresos del presupuesto general del Municipio de la Villa de Monguí para la vigencia fiscal comprendida entre el primero de enero y el 31 de diciembre del año 2018, en la suma de CINCO MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$5.184.517.488,00), de acuerdo con el siguiente detalle:

CODIGO	NOMBRE	VALOR
1	Ingresos Totales	5.184.517.488
11	Ingresos corrientes	2.984.351.448
1101	Tributarios	479.883.388
(...)		
110105	Sobretasa alumbrado público (sobre el predial)	1
(...)		
11010704	Sobretasa industria y comercio (Bomberos Voluntarios)	1
11010705	Sobretasa industria y comercio (Defensa Civil)	1
(...)		
110205020104	Por crecimiento de la economía	1
11020502010401	Primera infancia	1
(...)		
12	Recursos de capital	17
1201	Recursos de la cofinanciación	2
120101	Departamental	2
12010101	Programa de alimentación escolar	2
1201010101	Programa de asistencia escolar PAE	1
1201010102	Programa de asistencia escolar MEN	1
1202	Recursos de balance	11
120201	Rendimientos financieros	11
12020101	Ingresos corrientes de libre destinación	1
12020102	SGP Educación	1
12020103	SGP Agua Potable y saneamiento básico	1
12020104	SGP Alimentación escolar	1
12020105	Estampilla pro adulto mayor	1



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

120201106	Estampilla pro cultura	1
12020107	Intereses Fondos Comunes	1
12020108	Intereses Isagen Ley 99	1
12020109	Intereses PAE Convenios Alimentación Escolar	1
12020110	Intereses SGP Inversión propósito general	1
12020111	Sobretasa bomberil	1
1203	Superávit vigencia 2017	3
120301	Saldos no ejecutados 2017	3
12030101	Sistema general de participaciones	1
1203010101	SGP Educación	1
12030102	Ingresos corrientes de destinación específica	2
1203010201	Población pobre y vulnerable (Estampilla)	1
1203010202	Justicia y seguridad (5% sobre contratos de O.P.	1
1204	Recursos de la reserva Ley 819	1
120402	Sector Educación	1
(...)		
13010107	Reservas vigencia 2016	1
13010108	Superávit 2016	1
13010108	Desahorro FONPET	1

SEGUNDA PARTE
PRESUPUESTO DE GASTOS O APROPIACIONES

Artículo segundo: Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda del Municipio de la Villa de Monguí para la vigencia fiscal comprendida entre el primero de enero al 31 de diciembre de 2018, en la suma de cinco mil ciento ochenta y cuatro millones quinientos diecisiete mil cuatrocientos ochenta y ocho pesos MTCE (\$5.184.517.488,00), distribuidos así:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	TOTAL
2	Gastos	5.184.517.488
21	Gastos de funcionamiento	865.283.622
2101	Concejo Municipal	118.232.607
2102	Personería Municipal	110.657.550
2103	Alcaldía Municipal	636.393.466
(...)		
2205	Inversión con recursos de crecimiento de la economía	1

(...)

Artículo noveno: Transferencia a órganos de control. Los traslados de recursos, hasta en el límite establecido en la Ley 617 de 2000 para el Concejo y la Personería tendrán la misma prelación que los servicios personales, a pesar de encontrarse clasificados en el presupuesto como transferencias; ello teniendo en cuenta que constituyen el recurso que financia los costos de servicios personales y gastos generales de los órganos de control.



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

(...)

Artículo décimo primero: Los proyectos de inversión municipal contenidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), deberán ser priorizados y ejecutados por la respectiva dependencia en la presente vigencia.

Artículo décimo tercero: Elaboración del programa anual mensualizado de caja. La ejecución de los gastos del presupuesto general del Municipio se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC. Los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

(...)

Artículo décimo quinto: Gastos de inversión. La distribución del gasto público social y el Plan Operativo Anual de Inversiones hacen parte integral del presente acuerdo (...).

Precisado el contenido del Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017, 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 sostiene que el Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre 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 del Departamento de Boyacá verificar la norma que en particular resultaba vulnerada en este 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



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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 No. 10 de 05 de diciembre de 2017 es inválido en tanto 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. 10 de 5 de diciembre de 2017, en su artículo segundo en el que se apropiaron los gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda del Municipio de Monguí, se evidencia que se crearon las siguientes partidas:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	TOTAL
2	Gastos	5.184.517.488
21	Gastos de funcionamiento	865.283.622
2101	Concejo Municipal	118.232.607
2102	Personería Municipal	110.657.550
2103	Alcaldía Municipal	636.393.466
(...)		
2205	Inversión con recursos de crecimiento de la economía	1

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), tres pesos (\$ 3), once pesos (\$ 11) y diecisiete pesos (\$17), como 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



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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. 10 de 05 de diciembre de 2017, se crearon unos rubros como estimativos de ingresos igual a un peso (\$ 1), tres pesos (\$ 3), once pesos (\$ 11) y diecisiete pesos (\$17), los cuales se encuentran distribuidos en algunos ingresos corrientes tributarios y no tributarios, así como en recursos de capital.

Dichas sumas de dinero que 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)



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
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 contrario a lo afirmado por el apoderado del Municipio de Villa de Monguí, 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 Monguí, se hubiese adoptado algún método para calcular los ingresos corrientes tributarios del municipio, concretamente en lo que hace referencia a la sobretasa alumbrado público, sobretasa de industria y comercio bomberos y defensa civil, 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-por crecimiento de la economía-primer 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 parágrafo 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 parágrafo 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 parágrafo, 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.



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
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 incrementaran en igual proporción, recursos que se destinarán a la atención integral de la primera infancia; en tal virtud, si el Municipio de Monguí 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 Monguí, 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, recursos del balance e ingresos de fondos especiales, toda vez que si tal como lo afirma el municipio de Monguí en la contestación de la demanda, el supuesto de hecho era que dichos rubros se esperaban recibir por parte de la entidad territorial, 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. 10 de 05 de diciembre de 2017, 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.

Así las cosas, el Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre 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 Monguí, particularmente en cuanto a la obligación según la



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

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.

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 de los ítems que a continuación se relacionan del artículo primero y segundo del Acuerdo No. 10 de 05 de diciembre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Monguí “*Por el cual se fija el presupuesto de rentas e ingresos y se apropian los gastos de funcionamiento, plan operativo anual de inversiones y servicio a la deuda del Municipio de Monguí para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018*”, conforme las razones expuestas en ésta providencia.

ARTICULO PRIMERO:

CODIGO	NOMBRE	VALOR
110105	Sobretasa alumbrado público (sobre el predial)	1
11010704	Sobretasa industria y comercio (Bomberos Voluntarios)	1
11010705	Sobretasa industria y comercio (Defensa Civil)	1
110205020104	Por crecimiento de la economía	1
11020502010401	Primera infancia	1
12	Recursos de capital	17
1201	Recursos de la cofinanciación	2
120101	Departamental	2
12010101	Programa de alimentación escolar	2
1201010101	Programa de asistencia escolar PAE	1
1201010102	Programa de asistencia escolar MEN	1
1202	Recursos de balance	11
120201	Rendimientos financieros	11
12020101	Ingresos corrientes de libre destinación	1
12020102	SGP Educación	1
12020103	SGP Agua Potable y saneamiento básico	1
12020104	SGP Alimentación escolar	1
12020105	Estampilla pro adulto mayor	1
120201106	Estampilla pro cultura	1
12020107	Intereses Fondos Comunes	1
12020108	Intereses Isagen Ley 99	1
12020109	Intereses PAE Convenios Alimentación Escolar	1



Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Monguí
Expediente: 150012333000201800078-00
Validez de Acuerdo

12020110	Intereses SGP Inversión propósito general	1
12020111	Sobretasa bomberil	1
1203	Superávit vigencia 2017	3
120301	Saldos no ejecutados 2017	3
12030101	Sistema general de participaciones	1
1203010101	SGP Educación	1
12030102	Ingresos corrientes de destinación específica	2
1203010201	Población pobre y vulnerable (Estampilla)	1
1203010202	Justicia y seguridad (5% sobre contratos de O.P.	1
1204	Recursos de la reserva Ley 819	1
120402	Sector Educación	1
13010107	Reservas vigencia 2016	1
13010108	Superávit 2016	1
13010108	Desahorro FONPET	1

ARTÍCULO SEGUNDO:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	TOTAL
2205	Inversión con recursos de crecimiento de la economía	1

SEGUNDO. Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo Municipal, al Alcalde y al Personero Municipal de Monguí.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente una vez en firme esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado

FABIO IVAN AFANADOR GARCIA
Magistrado

47. 2018