

*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Despacho No. 5*  
*Magistrado Ponente: Clara Elisa Cifuentes Cortés*

Tunja, marzo veintidós (22) de dos mil dieciocho (2018)

**Accionante: Departamento de Boyacá**

**Demandado: Municipio de Chivata**

**Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00**

**Acción: Validez de Acuerdo Municipal**

*Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Chivatá, "Por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del municipio de Chivatá, vigencia comprendida entre el primero (01) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)".*

**I. ANTECEDENTES.**

*El Departamento de Boyacá demanda al Tribunal declarar la invalidez del Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, al considerar que, efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución, se había constatado:*

*- Que "el Concejo Municipal al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo y gasto igual a UN PESO (\$1,00), DOS PESOS (\$2,00), TRES PESOS (\$3,00), CINCO PESOS (\$5,00), OCHO PESOS (\$8,00), DIEZ PESOS (\$10,00) Y VEINTIDÓS PESOS (\$22,00) 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 Programa Anual de Caja, es decir que el presupuesto debe reflejar siempre, 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 Económico y Social" (fls. 3).*

*- Que el Concejo, al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo de \$1, \$2, \$3, \$5,00, \$8,00, \$10,00 y \$22 "atenta y*

*Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivata  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo 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. Además no es concebible encontrar en un presupuesto de gastos, apropiaciones sin asignarle monto a recurso alguno (...)" (fls. 4).*

*- Que "el mencionado presupuesto no estableció las partidas o asignaciones destinadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal como órganos o secciones presupuestales de la administración municipal" (fls. 5).*

*- Que no es concebible reflejar en un presupuesto, tanto de ingresos como de gastos, rubros sin monto o valor alguno.*

*- Que el presupuesto debe reflejar el cómputo de las rentas e ingresos que efectivamente son recaudables, más no debe contener conceptos de ingreso cuyo estimativo de recaudo no se pueda anticipar u su aforo sea de \$1, \$2, \$3, \$5,00, \$8,00, \$10,00 y \$22, como aparece en el Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017.*

*- Que en el presupuesto no pueden figurar apropiaciones cuyo objeto no se pueda ejecutar en razón a que la partida inicial es de \$1, \$2, \$3, \$5,00, \$8,00, \$10,00 y \$22.*

*- Que para el caso de los conceptos de ingreso incorporados con una proyección estimada de recaudo de \$1, \$2, \$3, \$5,00, \$8,00, \$10,00 y \$22, cuya probabilidad de ingreso 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" (fls. 7).*

*- Que el Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017 "no contiene, ni incorpora en su texto, el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI tal y como lo disponen las normas (...) lo cual permite inferir que no se cumplió con este 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 deben incorporar en el presupuesto anual del Municipio" (fls. 11).*

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

*El Departamento de Boyacá considera que el Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017 expedido por el Municipio de Chivatá viola lo establecido por los artículos 339 y 336 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. Por lo anterior, solicita que se declare la invalidez del mismo.*

## **III. ACTUACIÓN PROCESAL.**

*La demanda fue admitida mediante auto de 16 de enero de 2018 (fls. 90), proveído en el que se corrió el traslado al Ministerio Público y fue fijado en lista por el término de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 196 del CPACA.*

*Posteriormente, mediante auto de 6 de febrero de 2018, se decretaron algunos medios de prueba, conforme lo dispuesto por el numeral 2° del artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 (fls 95).*

## **IV. INTERVENCIONES**

*Dentro del término de fijación en lista no hubo intervención alguna (fl. 94).*

*No obstante, observa la Sala que mediante comunicación de 12 de febrero de 2018 (fls. 98-101), el Municipio de Chivatá informó que se ‘subsanaron’ las inconformidades formuladas en la demanda de invalidez. Así, la apoderada de la indicó que el Concejo Municipal de Chivatá, en uso de sus facultades legales, había expedido el Acuerdo N° 001 de 2018, “por el cual se reduce el presupuesto de rentas e ingresos y recursos de capital y unos gastos de inversión del municipio de Chivatá para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero al 31 de diciembre de dos mil dieciocho (2018)”.*

*En tal contexto, la apoderada de la Alcaldía de Chivatá solicitó la ‘terminación del procedimiento por hecho superado’, al considerar subsanados los hechos que habían dado lugar a la demanda<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> *La apoderada de la entidad solicitó “la terminación del procedimiento por hecho superado, toda vez que se subsanó (sic) los hechos que dieron lugar a la demanda, razón para ello (sic) no habría lugar a*

En similar sentido, también fuera del término de fijación en lista, el Concejo del Municipio de Chivatá allegó memorial el día 16 de febrero de 2018 (fls. 147-149) donde, además de remitir los medios de prueba que se habían decretado en la etapa respectiva, informó que “ante la situación presentada y las nuevas interpretaciones se optó por (...) REDUCIR éstas del presupuesto<sup>2</sup>, con el fin de subsanar el impase y se (presentó) proyecto de acuerdo No 001 de 24 de enero de 2018 (...) el cual redujo y suprimió los rubros de ingresos y gastos que sustentaban la demanda, lo que a nuestro entender subsanó los vicios inconstitucionales y legales del Acuerdo No 015 de 21 de noviembre de 2017” (fls. 148).

Además precisó que no era cierto que el presupuesto no hubiera establecido las partidas asignadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal -como se aduce en la demanda-, dado que éstas aparecían en los sub-numerales 2.1.1 y 2.1.2 -respectivamente- del numeral 2.1 ‘gastos de funcionamiento’ del acápite 2 ‘gastos de funcionamiento e inversión’ del artículo 2 del Acuerdo N° 015 de 2017.

## V. CONSIDERACIONES.

El asunto se contrae a determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Chivatá, “Por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del municipio de Chivatá, vigencia comprendida entre el primero (01) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)”.

### 5.1. De los límites del pronunciamiento.

Lo primero que dirá la Sala es que no corresponde en este procedimiento un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad -formales y materiales- del Acuerdo sometido a su estudio. Es necesario pues, establecer con toda claridad cuáles son los reproches del ejecutivo atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el **escrito de solicitud de invalidez**. Es este análisis -y ningún otro- el que permite determinar si el acto puede o no ser declarado inválido, total o parcialmente.

---

invalidar el presupuesto por el defecto que anotó el departamento de Boyaca con la presentación de la demanda, tal como se puede establecer en el acuerdo No. 001 de 2018” (fls. 100).

<sup>2</sup> Refiriéndose a los ingresos y apropiaciones que habían sido programadas con \$1, \$2, \$3, \$5,00, \$8,00, \$10,00 y \$22.

Sobre este aspecto, resultan aplicables las consideraciones de la Corte Constitucional expuestas en la Sentencia C-1036 de 2003, que dijo:

*“(...) Según constante jurisprudencia<sup>3</sup>, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (...)” (Resaltado fuera de texto).*

Y además, en la Sentencia C-256 de 1997, precisó:

*“(...) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio” (Resaltado fuera de texto).*

Lo anterior, por cuanto se acude a la invalidez por razones específicas y es claro para la Sala que, en el caso de marras, los únicos argumentos de ataque al Acuerdo fueron (i) Que no era aceptable reflejar en un presupuesto rubros sin monto o valor alguno (sea que se hable de ingresos o de gastos); (ii) Que el citado acto administrativo no incorporaba el Plan Operativo Anual de Inversiones; (iii) Que el presupuesto no había establecido las partidas o asignaciones destinadas al funcionamiento del Concejo y la Personería Municipal. Así, lo que resalta la Sala es que abordar un análisis distinto, además de desbordar tal límite, echaría al traste el derecho de defensa y contradicción del municipio.

En estas condiciones, la Sala se limitará a los aspectos respecto de los cuales cuya invalidez se pide, y no a todo el acto administrativo.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

## 5.2. Del surgimiento y eficacia del acto administrativo.

Advierte la Sala que, conforme las intervenciones extemporáneas del municipio y el Concejo Municipal de Chivatá, el argumento de defensa se contrae sustancialmente a señalar que los aspectos criticados del Acuerdo cuya invalidez se pide fueron subsanados con la expedición del Acuerdo N° 001 de 2018 (reduciendo el presupuesto de ingresos y recursos de capital, junto con otros gastos de inversión, y suprimiendo los rubros presupuestales respectivos); por lo cual solicitan se declare 'hecho superado'.

Sea lo primero señalar que el denominado 'hecho superado' es una figura procesal propia de las acciones de tutela. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

*"El fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío. Lo anterior se presenta, generalmente, a partir de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado.*

*(...) La carencia actual de objeto **por hecho** superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Respecto a la carencia actual de objeto **por hecho** superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley. Sin embargo, cuando **la situación de hecho** que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir. Por otro lado, la carencia actual de objeto **por daño consumado** se presenta cuando la vulneración o amenaza del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro, y lo único que procede es el resarcimiento del daño causado por la vulneración del derecho fundamental"<sup>4</sup> (Resaltado fuera de texto).*

Como se observa la figura procesal estudiada hace relación a hechos, es decir, acciones materiales que la administración realiza, lo cual no resulta propio a los actos administrativos que, por el contrario, son manifestaciones de voluntad de la administración que se examinan por vía judicial diferente para determinar su **legalidad**.

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia T-358 de 2014

En estas condiciones, es impropio solicitar terminación del proceso por hecho superado en esta vía procesal<sup>5</sup>. No obstante se examinará entonces si esta decisión impide examinar la legalidad del Acuerdo acusado o impone una sentencia inhibitoria.

En tal contexto, resalta la Sala que los artículos 3 del CPACA y 209 de la Constitución Política, orientan la función, el procedimiento, las actividades y gestiones administrativas que deben desarrollar las autoridades estatales en aras de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho<sup>6</sup>. En estas condiciones, las autoridades estatales, al expedir actos administrativos, deben respetar las ritualidades propias para su expedición y, también, que se correspondan con el derecho sustancial del asunto que pretenden regular; dentro de ese contexto, resulta inane expedir actos o decisiones administrativas que cumplan con los formalismos y ritualidades previstas si desconocen las normas sustantivas de carácter constitucional y legal.

Ahora bien, conforme a la doctrina<sup>7</sup> y la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado, el acto administrativo se caracteriza por contener los siguientes elementos:

- **Sujetos:** Que se concretan en el órgano competente para expedir el acto administrativo y el sujeto sobre el cual recae la decisión.
- **Objeto o contenido:** Corresponde a la materia de que trata la decisión, el cual debe ser preciso y pre-ordenado por el ordenamiento jurídico.

<sup>5</sup> Cuando más tendría que examinarse una ineptitud sustantiva de la demanda por carencia actual de objeto que conllevaría a una sentencia inhibitoria, si fuera del caso.

<sup>6</sup> Desde tal proposición y partiendo del principio de autonomía en virtud de la descentralización, delegación y desconcentración como formas de organización de la Administración Pública del Estado, las autoridades coordinan sus actuaciones a través de, entre otros, actos administrativos por medio de los cuales exteriorizan su voluntad que, directa o indirectamente, producen efectos jurídicos. Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia T-425 de 1992 precisó: "Es claro, entonces, que la autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro del marco señalada en la Carta y con observancia de las condiciones que establezca la ley (art. 287 C.N.) como corresponde dentro de un Estado de Derecho constituido en forma de República unitaria. Pues dentro de este sistema jurídico político de organización institucional las Corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tiene carácter administrativo y carecen por tanto de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República."

<sup>7</sup> Rodríguez R., Libardo, "Derecho Administrativo General y Colombiano", Decimonovena Edición, Ed. Temis. Año 2015. Pág. 409.

- **Causa o motivo:** Que se refieren a los fundamentos fácticos y jurídicos que se convierten en el móvil de la autoridad para expedirlos.
- **Finalidad:** Que concierne al resultado que busca la autoridad con la expedición del acto administrativo.
- **Formalidades:** Que incluyen los requisitos de forma y procedimiento necesarios para dictar el acto.

Según la doctrina colombiana, éstos -los elementos- tienen relación con la validez del acto administrativo, no obstante, no todos constituyen requisitos para su nacimiento; al respecto el tratadista Libardo Rodríguez explica:

*“En efecto, la voluntad de la administración se traduce en un acto administrativo como consecuencia del ejercicio de una competencia y cumpliendo ciertas formalidades, que incluyen unos procedimientos y la forma de presentación.*

*Debemos notar, sin embargo, que respecto del nacimiento del acto, estos requisitos o elementos tienen un valor fundamentalmente práctico y no necesariamente de validez jurídica. Es decir, que el acto nace una vez reunidos estos requisitos, así hayan sido cumplidos ilegalmente algunos de ellos, pues recordemos que por virtud del principio de presunción de legalidad, los actos se consideran válidos y producen efectos desde el momento en que comienza su vigencia, así se pruebe después que el acto nació viciado y que, por consiguiente, es ilegal”<sup>8</sup> (Resaltado fuera de texto).*

A su turno, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia proferida el 4 de agosto de 2007, en el proceso con radicación número 7001-23-31-000-1996-03070-01 (16016), con ponencia del Consejero Doctor Mauricio Fajardo Gómez, precisó las diferencias entre la existencia, validez y eficacia del acto administrativo:

*“(…) Y en fallo más reciente, la Corporación mantuvo el mismo lineamiento según los apartes que a continuación se transcriben:*

*“Resulta necesario recordar que una cosa es la validez del acto administrativo, y otra muy distinta su eficacia, fenómenos que obedecen a condiciones y requisitos diferentes y que tienen así mismo diversas consecuencias, porque al paso que la primera representa la existencia de un acto administrativo que cumplió con todos los requisitos legales para surgir al tráfico jurídico y en consecuencia lo inviste de la presunción de legalidad, que sólo puede ser desvirtuada ante el juez contencioso administrativo, único competente para declarar la nulidad del acto, la segunda tiene que ver con su eficacia, que no es otra cosa que la posibilidad de producir los efectos para los cuales fue proferido el acto y que*

---

<sup>8</sup> *Ibidem* I.

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivata  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

*depende no del lleno de los requisitos de existencia del mismo, sino de la forma como se haya llevado a cabo su publicidad, puesto que éste es un requisito indispensable para transmitirle obligatoriedad a las decisiones administrativas.”<sup>9</sup>*

*En este contexto de orden legal y jurisprudencial basta reiterar que para determinar la validez del acto administrativo resulta indispensable realizar el examen de sus elementos esenciales en torno a la competencia del órgano y de la autoridad administrativa que lo profiere; los motivos de su expedición; la finalidad perseguida con la decisión administrativa; el contenido mismo del acto y los procedimientos, trámites, formalidades o actuaciones cumplidas para proferirlo, de tal suerte que si alguno de estos elementos no se ajusta a las prescripciones legales, es decir, vulnera el ordenamiento jurídico, el acto estará afectado de nulidad y podrá ser impugnado mediante las acciones previstas por la ley, aún desde el mismo momento de su expedición y antes de ser publicado o notificado, según el caso, sencillamente porque los vicios del acto administrativo se configuran en el momento de su nacimiento a la vida jurídica -que es el momento en relación con el cual se examinan- y no al momento de su publicitación.*

*Pero además, es claro que la decisión de la Administración o acto administrativo está llamado a producir efectos jurídicos, lo cual se obtiene con la publicación o notificación, en debida forma, requisito que le otorga fuerza vinculante frente a los administrados, es decir, lo torna obligatorio y faculta a la Administración para ejecutarlo, por manera que la ausencia de este procedimiento impide a la Administración oponerlo frente a terceros, sin que tal omisión, afecte la validez del acto.” (Resalta la Sala).*

En plena observancia de lo transcrito, concluye la Sala que la existencia o validez del acto administrativo **surge del cumplimiento de los elementos esenciales antes indicados y surte efectos jurídicos** una vez es publicado +en el caso de los actos generales-, comunicado o notificado, lo cual significa, **que alcanza la perfección** cuando ha cumplido todos los requisitos procedimentales y formales que la ley exige para su expedición. Una vez se surte esta etapa procedimental, queda en firme el acto, de conformidad con el artículo 85 del CPACA.

A la luz de lo anterior, los artículos 116 y 122 del Decreto 1333 de 1986 establecieron<sup>10</sup>:

*“Artículo 116º.- Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 21 de abril de 2005, Exp. 14651, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>10</sup> Las disposiciones en mención tienen plena vigencia, toda vez que la expedición de la Constitución Política de 1991 no implicó la derogatoria expresa de la Constitución de 1886, norma vigente al momento de su expedición, sino que produjo un efecto retrospectivo sobre la legalidad preexistente, de forma que, únicamente las disposiciones que sea contrarias o no sean armónicas con el nuevo mandato, desaparecen del ordenamiento jurídico.

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivatá  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción.

Artículo 122.- Las ordenanzas de las Asambleas y los acuerdos de los Concejos Municipales **son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** (Artículo 192 de la Constitución Política) (Resaltada fuera de texto).

Ahora, el Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, "Por el cual se fija el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del municipio de Chivatá, vigencia comprendida entre el primero (01) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)", resolvió en el artículo 51:

**"ARTÍCULO 51.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y tiene efectos fiscales a partir del primer (01) de Enero del año dos mil dieciocho (2018)".

A folio 73, obra constancia de 23 de noviembre de 2017 suscrita por el Presidente y la Secretaria del Concejo Municipal de Chivatá, en la cual certificó que, en efecto, el acuerdo fue aprobado por esa Corporación en sus dos debates reglamentarios. Así mismo, fue sancionado por el Alcalde Municipal el 24 de noviembre de 2017 (fls. 71) y publicado desde el 21 de noviembre hasta el 4 de diciembre de 2017 (fls. 72). De otro lado, mediante Oficios N° 000476 (fls. 9), 000477 (fls. 10) y 000478 (fls. 11) de 11 de enero de 2018, la Profesional Especializada de la Gobernación de Boyacá, comunicó al Alcalde, al Personero y al Presidente del Concejo de Chivatá - respectivamente-, la presentación de la "demanda de Exequibilidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Acuerdo 015 del 21 de noviembre de 2017, expedidos por el Concejo Municipal de esa localidad", que, finalmente, fue presentada el 11 de enero de 2018 (fls. 89)

De lo expuesto, entonces, el Acuerdo una vez sancionado y publicado, **surtió efectos.**

Sostuvo el Consejo de Estado en providencia de 21 de noviembre de 2013<sup>11</sup>, que aunque se hubiera derogado un Acuerdo Municipal, era necesario que se hiciera el estudio de nulidad por los posibles efectos que pudo producir durante el tiempo que estuvo vigente; al respecto dijo:

**"El juez debe pronunciarse así se haya producido la derogatoria de los actos acusados, por los posibles efectos que las citadas disposiciones**

<sup>11</sup> Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Ref.: Expediente 15001233100020010213301. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Actor: Empresa de Energía de Boyacá. Demandado: Municipio de Guateque. Sentencia de 21 de noviembre de 2013.

*podieron producir durante su vigencia y en aplicación de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>12</sup>, según el cual “se impone fallo de mérito a pesar de que los actos demandados hayan sido derogados al momento de dictar sentencia, pues la derogatoria no restablece per se el orden jurídico vulnerado, sino que, apenas acaba con la vigencia, ya que un acto administrativo aún derogado, continúa amparado por la presunción de legalidad que lo protege, que solo se pierde ante el pronunciamiento de nulidad del juez competente...”. (Resaltado fuera de texto).*

En esa oportunidad frente a la diferencia entre la derogatoria y el pronunciamiento frente a la legalidad de una norma municipal, precisó:

*“Entre las diferencias de la derogatoria de un acto demandado y la nulidad declarada en sentencia, tienen que ver con que la nulidad va hacia el momento en que la administración expidió el acto acusado, examina de fondo los elementos de la decisión administrativa y al encontrar un vicio en la expresión de la voluntad administrativa lo saca del mundo jurídico como si no hubiera existido, solo que en este caso la vigencia fue de casi tres años y existiendo la posibilidad de haber causado efectos en la esfera de los administrados afectados con dicha decisión.*

*La derogatoria por su parte no atiende al estudio de los elementos de la voluntad administrativa y los vicios en dicha expedición, aunque puede ser uno de los motivos que lleve a la administración a la derogatoria de un acto anterior, por lo que el acto es válido por todo el tiempo en que estuvo vigente y los administrados no podrían alegar la conculcación de sus derechos por todo el tiempo de su vigencia porque los actos administrativos se presumen legales mientras no sean declarados nulos.*

*En la derogatoria expresa, como ocurrió en este caso, el legislador, llámese en este caso, Concejo Municipal de Guateque, señaló en forma precisa y concreta las normas que se derogaron. Es decir, no requiere ninguna interpretación, ya que es absolutamente clara, pues simplemente se excluye del ordenamiento los preceptos legales, desde el momento en que así lo disponga el legislador, en este caso desde la entrada en vigencia del Acuerdo 37 de 2002.*

*Así las cosas, se establece que el Tribunal Administrativo de Boyacá fue claro en la declaración de nulidad de los artículos acusados del Acuerdo 62 de 1999, cuyo efecto se contrae al momento de expedición del acto declarado nulo; así lo ha considerado esta corporación en reiterada jurisprudencia<sup>13</sup>:*

*“Respecto a los efectos de la **declaratoria de nulidad**, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sala, al precisar que estos son “**ex tunc**”, es decir, que **producen efectos desde el momento en que se profirió el acto anulado**. Igualmente se ha indicado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre un acto de carácter general, afecta las situaciones que no se encuentren consolidadas, esto es, que al momento de producirse el fallo de nulidad, se encontraban*

<sup>12</sup> Sentencia de esta Sección de 23 de febrero de 1996 que prohijó la tesis expuesta por la Sala Plena en sentencia de 14 de enero de 1996.

<sup>13</sup> Sentencia de 18 de octubre de 2006, proceso 13652, M.P. Héctor J. Romero Díaz.

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivata  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

*impugnadas ante las autoridades administrativas o estaban demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa”<sup>14</sup>.*

Posición que fue reiterada por el Consejo de Estado en sentencia de 10 de septiembre de 2014, en la cual señaló:

*“Respecto al pronunciamiento que ahora corresponde a esta Sala, ha de señalarse que la desaparición de la vida jurídica de las normas atacadas, sin embargo, **no impide un pronunciamiento judicial sobre su validez, puesto que el mismo no está condicionado a su vigencia**, lo cual se ajusta a la finalidad del medio de control previsto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en tanto que, con el mismo, se pretende garantizar la incolumidad de la legalidad objetiva dentro del ordenamiento jurídico colombiano.*

*En efecto, tal como ya **lo ha sostenido reiteradamente** esta Corporación, la circunstancia que un acto demandado haya sido modificado, **derogado** o subrogado por otro, ocasiona la cesación de sus efectos hacia el futuro, en tanto que, como el análisis de la legalidad del acto administrativo comprende la evaluación de sus requisitos esenciales a efecto de definir si nació o no válido a la vida jurídica, su nulidad produce efectos invalidantes desde su nacimiento<sup>15</sup>. Con esto se reitera la posición que esta Corporación ha mantenido desde la providencia del 14 de enero de 1991, en la que se advierte<sup>16</sup>:*

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Ref.: Expediente 15001233100020010213301. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Actor: Empresa de Energía de Boyacá. Demandado: Municipio de Gutopé. Sentencia de 21 de noviembre de 2013.

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de marzo de 2007. Expediente 11542. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>16</sup> “Observa la Sala que la posición de esta Corporación en lo referente a la sustracción de materia no ha sido del todo constante, pues en diversas oportunidades se ha pronunciado en forma diferente sobre la materia. Así, ha dicho que, en tratándose de acciones de nulidad, cuyo propósito “no es otro que el de mantener la legalidad afectada por el ordenamiento enjuiciado, el fallo de fondo es inoperante y superfluo en aquellos casos en que la misma administración haya revocado o sustituido en su integridad la decisión en litigio, ya que el orden jurídico ha quedado restablecido en virtud de la segunda providencia. El pronunciamiento jurisdiccional en este evento, carecería de objeto”. (Sentencia de 11 de julio de 1962, Expediente 929, Sala de lo Contencioso Administrativo). “La posición anterior ha sido reiterada en varias oportunidades, dentro de las cuales se destacan los pronunciamientos de 14 de febrero de 1979 (Expediente 994), 18 de julio de 1975, marzo 13 de 1979 (Expediente 518), 12 de julio de 1988 (Expediente 387 - 10861), octubre 12 de 1989 (Exp. 522) y 24 de noviembre de 1989 (Expediente 1062). “Sin embargo en algunas ocasiones la posición de la Corporación se ha distanciado de la postura mencionada, afirmando que: “Basta que una norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia por un pequeño lapso de tiempo para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo deba pronunciarse ante una demanda de nulidad que se presenta contra ella, pues en ese lapso de tiempo pueden haberse efectuado (sic) situaciones jurídicas particulares o puede haber efectos de la misma que ameriten reparación del daño y restauración del derecho que eventualmente se haya ocasionado” (Sentencia de agosto 17 de 1984, Sección Cuarta, Expediente 9524). “Tesis que, al igual que la primera, ha sido sostenida en ciertas oportunidades (Sentencia de 9 de julio de 1987, Expediente E - 102, 11 de octubre de 1988) y en la cual subyace la preocupación por la burla a la ley que pudiese resultar de la estricta interpretación de la primera de las disposiciones planteadas, ya que de hecho se sustraerían del control jurisdiccional aquellas disposiciones derogadas por la administración al momento en que se fuera a decidir sobre su legalidad. “Estima la Sala que, ante la confusión generada por las dos tesis expuestas, lo procedente será inclinarse por la segunda de ellas, pero no es posible confundir la vigencia de una disposición con la legalidad de la misma, como ocurriría si se mantiene la posición que sostiene que sería

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivatá  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

*(...) En relación con lo anterior, conviene destacar que mientras la derogación de las normas comporta una limitación relativa de la eficacia de la disposición derogada hacia el futuro (ex nunc), en la anulación se afecta la validez de la norma desde su origen (ex tunc). Son pues dos fenómenos diferentes, de suerte que por la existencia de la derogatoria no resulta garantizada la incolumidad del ordenamiento jurídico, pues persistirían, bajo el manto de legalidad, los efectos torticeramente producidos por la norma viciada de nulidad”<sup>17</sup> (Resaltado fuera del texto).*

En estas condiciones, procederá la Sala a analizar la validez del Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Chivatá, pero únicamente por los cargos descritos en precedencia.

A efecto de resolver la litis, se hará referencia a los principios del sistema presupuestal colombiano, la estructura del presupuesto (tanto de ingresos como de

---

*inoperante y superfluo pronunciarse en los eventos en que la misma administración ha revocado su acto, así éste sea de carácter general e impersonal. Pues, contrario a lo que se había afirmado, opina la Sala que la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que de un acto administrativo, aun si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, lo declara ajustado a derecho. Ello, además, se ve confirmado por los efectos que se suceden en cada evento. La derogatoria surte efecto hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado; la anulación lo hace ab - initio, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad. “Y por ello mismo es necesario el pronunciamiento sobre actos administrativos de carácter general, impugnados en ejercicio de la acción pública de nulidad, pues su derogatoria expresa o tácita no impide la proyección en el tiempo y el espacio de los efectos que haya generado, ni de la presunción de legalidad que los cubre, la cual se extiende también a los actos de contenido particular que hayan sido expedidos en desarrollo de ella y durante su vigencia. De lo contrario, el juzgamiento de tales actos particulares por la jurisdicción contenciosa resultaría imposible, pues tendría que hacerse, entre otros, a la luz de una norma, la disposición derogada, cuya legalidad no podría controvertirse por el hecho de no tener vigencia en el tiempo. “Así, las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una norma ilegal, seguramente serán también ilegales, independientemente de la vigencia de esta última, o, a contrario sensu, serán legales si ella lo es también. Pero, como en uno u otro evento ambas están amparadas por la presunción de legalidad, la cual no podría ser controvertida en el evento de una norma derogada, el resultado de lo anterior será necesariamente el de imposibilitar el juzgamiento objetivo del acto particular de que se trate. “Por ello la Sala opina que, aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad posiblemente afectada por la norma acusada, imperio y legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras tal pronunciamiento no se produzca, tal norma, aun si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubiesen sido expedidos durante su vigencia. (*

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón, Sentencia de 10 de septiembre de 2014, Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00040-00(35362) Actor: Consejo Profesional de Ingeniería de Transportes y Vías de Colombia. Demandado: Nación - Ministerio del Interior y de justicia y otros.

gastos), la apertura de rubros adicionales al presupuesto<sup>18</sup> y, finalmente, se abordará el caso en concreto.

### 5.3. Los principios del sistema presupuestal colombiano.

Por mandato constitucional la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, las regula la Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313 numeral 5º, Superior, que consagra:

*“Artículo 313. Corresponde a los concejos: 1 (...)*

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

En igual sentido, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994<sup>19</sup>, consagra entre otras como funciones del concejo:

*“Artículo 32. Atribuciones: Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los Concejos las siguientes:  
(...)*

*10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

Ahora bien, existen diversos tipos de principios en el Sistema Presupuestal Colombiano, los cuales se clasifican en dos tipos: Constitucionales y legales<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Estudiando además el deber de establecerse en el respectivo acuerdo los recursos que han de servir de base para su apertura y con los cuales se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital.

<sup>19</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>20</sup> También se habla de la existencia de principios formales, los cuales si bien no tienen un expreso soporte legal, sí constituyen un medio técnico para la preparación y ejecución del presupuesto. Estos son los siguientes: **a) Responsabilidad.** El cual establece que a cada una de las dependencias de la administración municipal, le corresponde un grado de responsabilidad, cuando elaboran, presentan, discuten, aprueban, liquidan y ejecutan el presupuesto. Esta responsabilidad no sólo se refleja en el cumplimiento de las funciones de cada ente, sino también en el manejo que se le dé a los recursos del municipio. **b) Exclusividad.** El presupuesto debe atender a cuestiones programáticas y financieras, excluyendo las consideraciones que se tengan sobre el sistema político y la administración. Desde luego, esto no implica desatender los preceptos legales y constitucionales que regulan los ingresos y egresos del municipio. **c) Publicidad.** Todas las actuaciones que sean ejecutadas con relación al presupuesto municipal, deben ser conocidas por la comunidad, y explicadas a la misma de forma clara y entendible, advirtiendo de los posibles problemas financieros que conlleva su manejo. **d) Exactitud.** Los montos concernientes a ingresos y gastos que se establezcan en el presupuesto, deben presentarse de forma exacta, es decir, que sus cifras sean detalladas y precisas. Esto permitirá cumplir con los planes propuestos por la administración en los programas proyectados. **e)**

En el caso de los **constitucionales**, estos están desarrollados en el Capítulo III, del Título XII de la Constitución Política de 1991. Estos principios son los siguientes<sup>21</sup>:

a) En tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro municipal que no se halle incluida en el de gastos. **Tampoco se podrá hacer ningún gasto público que no haya sido decretado por el concejo municipal, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto**<sup>22</sup>. (Artículo 345 de la Carta Política).

b) El gobierno municipal debe formular anualmente el presupuesto de rentas y gastos que debe corresponder al plan municipal de desarrollo y presentarlo al concejo municipal dentro de los términos establecidos. En los gastos no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a normas anteriores, o a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento del municipio, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan municipal de desarrollo. (Artículo 346 de la Carta Política).

---

**Acuciosidad.** El presupuesto debe tener bases que se hayan estructurado de forma honrada, pulcra y exacta. Las cifras que se establezcan en este, deben corresponder a la realidad, y estar orientado a cumplir con los proyectos que se plantean en el mismo. **f) Especificidad.** El presupuesto debe ser lo suficientemente claro y preciso en las cifras que este contenga, que permita un estudio adecuado del mismo, por parte de quienes deben aprobar o improbar este, a través del análisis y los debates que se susciten en dicho procedimiento. **g) Unidad Presupuestal.** Tanto los ingresos como los gastos que tenga el municipio, deben estar contenidos en un mismo documento, y ser presentados de forma simultánea para su aprobación por parte del concejo del respectivo municipio. **h) Equilibrio Presupuestal.** Atiende a un balance entre ingresos y gastos del municipio, que resulte, al menos en teoría, en que el municipio no se vea sometido a una situación de déficit fiscal.

<sup>21</sup> Tomado del libro: SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. Hacienda Pública Municipal en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2009, p. 138 - 140.

<sup>22</sup> Sobre el principio de legalidad del gasto la Corte Constitucional precisó en Sentencia C-772 de 1998: "Uno de esos principios es el de legalidad, el cual, ha dicho la Corte, se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C.P. art. 1). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P. art. 346) sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (C.P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas. (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996). Del contenido de los artículos 150-11, 345, 346 y 352 de la C.P., podría concluirse entonces, que ningún poder público, distinto al Congreso, estaría legítimamente habilitado para introducir modificaciones al presupuesto general de la Nación; ahora bien, si se tiene en cuenta que el mismo Constituyente le ordenó a dicha Corporación someterse a la Ley orgánica de presupuesto para el cumplimiento de esa función y, dada la categoría de ley que previó para el efecto, supeditar su actividad legislativa en la materia a su contenido, es claro que todo lo relacionado con los procedimientos a seguir para la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, ha de estar regulado en su integridad por el respectivo estatuto orgánico.

c) **El presupuesto debe contener la totalidad de los gastos que el municipio pretende realizar durante la vigencia fiscal respectiva.**

*(Artículo 347 de la Carta Política).*

d) *Si el concejo no expide el presupuesto, rige el presentado por el gobierno municipal. Si el presupuesto no fue presentado dentro del plazo establecido, rige el del año anterior, pero el gobierno puede reducir gastos. (Artículo 348 de la Carta Política).*

e) *Durante la discusión del presupuesto, el concejo no puede aumentar el de rentas, sino con el concepto previo y favorable del secretario de hacienda o quien haga sus veces. (Artículo 349 de la Carta Política).*

f) *El presupuesto de gastos debe contener el denominado gasto público social. (Artículo 350 de la Carta Política).*

g) *El concejo municipal no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestos por el gobierno, ni incluir nuevas, sino con la aceptación escrita del secretario del ramo. El concejo municipal puede eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del municipio, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el plan municipal de desarrollo. (Artículo 351 de la Carta Política).*

h) *Además de lo señalado en la Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios y de los entes descentralizados. (Artículo 352 de la Carta Política).*

De otra parte, entre los **principios legales** del Sistema Presupuestal Colombiano que están contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Estos tienen aplicación en el ámbito municipal, salvo los de 'coherencia macroeconómica' y la 'homeostasis presupuestal'. Veamos:

**a) Planificación:** *Según este principio, el presupuesto de una entidad territorial deberá reflejar los planes de corto, mediano y largo plazo. Además,*

debe 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.

**b) Anualidad**<sup>23</sup>: “El año fiscal está comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre. Después de esta fecha no podrán asumirse compromisos con cargo a apropiaciones del año fiscal que se ocurra en esa fecha y los saldos de apropiaciones no afectados por compromisos caducarán sin excepción”<sup>24</sup>.

**c) 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”<sup>25</sup>.

En relación con el principio de universalidad, condiciona que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que se esperan realizar en la respectiva vigencia fiscal; por lo tanto, no se podrán realizar gastos, ni tampoco erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno que no figure en él<sup>26</sup>.

**d) 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”<sup>27</sup>.

**e) Programación integral**: El presupuesto debe contemplar, de forma simultánea, los gastos de inversión y funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución y

<sup>23</sup> Se exceptúan de la generalidad, sin vulnerar este principio, las reservas de caja (cuentas por pagar) y las reservas de apropiación. Sobre el tema, ver la Sentencia C-502 de 04 de noviembre de 1993; M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>24</sup> INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA. Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. Medellín: Instituto para el Desarrollo de Antioquia, mayo de 2014, p. 21.

<sup>25</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 (15, noviembre, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Bogotá D.C. Diario Oficial 42692 de enero 18 de 1996. Artículo 15.

<sup>26</sup> Dicho principio guarda relación con la cláusula establecida en el artículo 347 de la Constitución, que dispone: “(...) El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal 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. (...)”.

<sup>27</sup> Op. Cit. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 de 1996. Artículo 16.

operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.

**f) Especialización:** Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración, únicamente a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

**g) Inembargabilidad:** Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

**h) Homeóstasis (ó armonía) presupuestal:** Consagra el crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, el que deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macro-económico. Por tanto, impide que se presupuesten arbitrariamente los ingresos con el fin de inflar gastos y la adquisición de créditos por encima de la capacidad de pago. Recuerda la importancia de tener presente la realidad económica nacional, regional y local, dando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para acertar al tomar decisiones de gestión<sup>28</sup>.

Son de tal importancia dichos principios, que la Corte Constitucional en la sentencia C-337 de 1993 sostuvo:

*"(...) Los principios consagrados en el estatuto Orgánico del 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 (...)" (Resaltado fuera de texto).*

No obstante, la misma Constitución estableció algunas excepciones a estos principios que sólo son aplicables en los términos y condiciones previstas en la misma Carta. Así pues, algunas de las excepciones por considerar son:

**(i) Los estados de excepción, los cuales pueden ser decretados únicamente por el Gobierno y no tienen aplicación en las entidades territoriales;**

---

<sup>28</sup> Decreto 111 de 1996, artículo 21 y Ley 344 de 1996

*(ii) La falta de expedición del presupuesto por parte del órgano de representación, situación que consagra una especie de “silencio positivo” y sólo se prevé para el trámite de aprobación pero no para los trámites de modificación;*

*(iii) La falta de presentación oportuna del presupuesto al órgano de representación correspondiente, para lo cual el mismo artículo 348 prevé la repetición del presupuesto y no es aplicable para las modificaciones; y*

*(iv) Por último, la negación expresa del presupuesto por parte de la Corporación de elección popular, caso en el cual se previó la repetición de presupuesto y sólo aplica para la adopción del presupuesto de la vigencia y no para sus modificaciones.*

#### **5.4. La estructura del presupuesto.**

*El Decreto N° 111 de 15 de enero de 1996 (por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 17 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto), en relación con la estructura del Presupuesto General de la Nación, dispone:*

*“(...) 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, de los recursos de capital y de 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.*

*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.). (...)” (Negrilla fuera del texto original)*

A su turno, el artículo 81 *ibídem* señala:

*“(…) 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 (Ley 38/89, artículo 67). (…)”*

Las anteriores normas son aplicables a las entidades territoriales por mandato del artículo 109 del mismo decreto que les ordena expedir normas en materia presupuestal que sigan las mismas disposiciones del orden nacional, en los siguientes términos:

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

*Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes.*

*Mientras el tribunal decide, regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad” (Resaltado fuera de texto).*

#### **5.5. El presupuesto de rentas y recursos de capital de las entidades territoriales (presupuesto de ingresos).**

Conforme los artículos 27 a 46 del Decreto 111 de 196, los componentes del presupuesto general del municipio son i) el presupuesto de rentas; ii) el presupuesto de gastos o acuerdo de apropiaciones, y iii) las disposiciones generales.

Los componentes del presupuesto de rentas y recursos de capital son:

- Los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios)
- Los fondos especiales
- Los recursos de capital (recursos del balance del tesoro y recursos del crédito), los rendimientos de operaciones financieras.
- Los ingresos de los establecimientos públicos

- *La rentas de destinación específica.*

*Los 'ingresos corrientes' son aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer el municipio regularmente, para atender los gastos que demanden la ejecución de sus cometidos. Además de la regularidad, presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, entre ellas<sup>29</sup>:*

- *Su base de cálculo y su trayectoria histórica, permiten predecir el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certidumbre.*
- *Si bien constituye una base aproximada, es una base cierta que sirve de referente para la elaboración del presupuesto anual.*
- *En consecuencia constituyen disponibilidades normales del Estado que, como tales, se destinan a atender actividades rutinarias.*

*Así pues, existen métodos para calcular las rentas de los entes territoriales, entre ellos el automático, los promedios, el aumento o incremento, la relación de la base tributaria y el de evaluación directa e indirecta<sup>30</sup>.*

*Entonces, los 'ingresos corrientes' se clasifican en 'tributarios' y 'no tributarios'<sup>31</sup>. Los ingresos tributarios son los valores que el contribuyente (sujeto pasivo) debe pagar en forma obligatoria al municipio (sujeto activo) sin que por ello exista ningún derecho a percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado o inmediato, ya que el Estado (ente territorial) haciendo uso de su facultad impositiva, los recauda para garantizar el funcionamiento de sus actividades normales<sup>32</sup>. Obligaciones que son posibles, si tienen fundamento legal en un acuerdo anterior a su recaudo<sup>33</sup>.*

*De otra parte, los ingresos no tributarios son los que recibe el municipio por concepto diferente a los impuestos. Se originan por el cobro de derechos, prestación*

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1995.

<sup>30</sup> Este último consiste en pronosticar para cada fuente principal de ingresos, sus rendimientos en el curso del año fiscal, en función de los hechos y las tendencias reales de la situación económica y social

<sup>31</sup> Constitución Política artículo 358 y Decreto 111 de 1996, artículo 27.

<sup>32</sup> Un ejemplo de ingresos tributarios son las estampillas que son tributos que se crean con la finalidad de acopiar recursos para un fin determinado, recae sobre los documentos que establezca la respectiva corporación (Congreso, asamblea, concejo)

<sup>33</sup> Decreto extraordinario 1675 de 1964.

*de servicios públicos, explotación, producción y distribución de bienes y servicios. Estos se componen de tasas y multas<sup>34</sup>.*

*Además, los tipos de fuentes de financiación de las entidades territoriales son<sup>35</sup>:*

- i) Exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la Nación o participación de los recursos del Estado, como los provenientes de las regalías.*
- ii) Endógenas, que son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio y por decisión política de las autoridades locales o seccionales. En ellas las rentas originadas en la explotación de los bienes o la prestación de los servicios propios, así como las que se produzcan en virtud de fuentes tributarias propias.*

*Por ende, la estructura del presupuesto de rentas que se debe presentar al Concejo Municipal es:*

- 1. Ingresos del presupuesto municipal*
  - a. Ingresos corrientes:*
    - Ingresos tributarios*
    - Ingresos no tributarios*
    - Rentas de destinación específica*

*Por su parte los 'recursos de capital' son rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables<sup>36</sup>. Están constituidos por:*

- Los recursos del balance del tesoro.*
- Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor de un año.*
- Los rendimientos financieros.*
- Los excedentes financieros de los establecimientos públicos municipales, empresas industriales y comerciales municipales y de las sociedades de economía mixta.*

<sup>34</sup> Decreto 111 de 1996 artículo 27. Sentencia 208 de 2403 Corte Constitucional.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-897 de 1999

<sup>36</sup> Sentencia C- 304 de 1994 y C-423 de 1995 Corte Constitucional

### **5.6. El acuerdo de apropiaciones en el presupuesto general del municipio (presupuesto de gastos).**

En relación al presupuesto de gastos, la Corte Constitucional puntualizó en la Sentencia C-192 de 1997:

*"(...) La Constitución distingue entonces diversos momentos en relación con los gastos públicos. De un lado, el Gobierno incluye dentro del proyecto de presupuesto las partidas que considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo, partidas que deben corresponder 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 (CP. 347).*

*(...) En efecto, como se vio, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas. lo cual significa que en principio es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el periodo fiscal respectivo. Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo (...)"*  
*(Resaltado fuera de texto).*

Ahora bien, la cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto consta de dos niveles<sup>37</sup>, el primer nivel corresponde al presupuesto general del municipio, y está integrado por los establecimientos públicos del orden municipal y el presupuesto municipal. El presupuesto del municipio comprende:

- El presupuesto del concejo municipal
- El presupuesto de la contraloría municipal
- El presupuesto de la personería
- El presupuesto del sector central con sus dependencias

El segundo nivel incluye la fijación de metas financieras del sector público municipal y la distribución de excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del municipio, y de las sociedades de economía mixta.

---

<sup>37</sup> Decreto 111 de 1996 artículo 3.

La estructura del presupuesto de gastos está conformada entonces por los i) gastos de funcionamiento<sup>38</sup>, ii) servicio de la deuda pública; iii) gastos de inversión social; iv) gasto público social y; v) gastos de funcionamiento e inversión de los establecimientos públicos. Todo lo anterior, atendiendo el presupuesto de ingresos.

Por último, se puede concluir que el presupuesto general del municipio se debe preparar determinando la capacidad instalada del municipio, la cual se ha debido realizar mediante "(...) la combinación de medios y recursos (infraestructura, recursos humanos, materiales, económicos, financieros y legales), que nos permitan establecer la cantidad y calidad de los servicios que se van a brindar por parte del municipio. Es esta la información que nos permite programar, no sólo los ingresos que se van a obtener, sino los gastos en que vamos a incurrir para alcanzar las metas establecidas en el plan de desarrollo"<sup>39</sup>.

Efectivamente, la programación del proyecto de presupuesto, consiste en establecer "(...) los términos, parámetros económicos, procedimientos y responsabilidades, para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de ingresos y gastos de las diferentes dependencias y órganos, que integran el presupuesto general del municipio. En la programación del presupuesto, la administración propenderá por la utilización eficiente de los recursos y la racionalización de los gastos de funcionamiento, con el fin de incrementar la inversión pública en aras de promover el desarrollo municipal; por tanto, la programación de los gastos parte de los planes y presupone de igual forma, que la programación de los ingresos es directamente proporcional, lo cual nos determinará la viabilidad económica. Se debe sujetar al marco fiscal de mediano plazo, de manera que las apropiaciones aprobadas por el concejo sean ejecutadas en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente"<sup>40</sup>.

#### **5.7. La apertura de rubros adicionales al presupuesto y el deber de indicar los recursos que han de servir de base para su apertura.**

El Decreto 111 de 1996 que contiene el Estatuto Orgánico del presupuesto nacional, en lo relacionado con las adiciones del presupuesto dispone en los artículos 80, 81 y 82 dispone lo siguiente:

<sup>38</sup> Los gastos de funcionamiento son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de las dependencias, para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley.

<sup>39</sup> Rodrigo Parra Vargas. *Manual de Presupuesto Municipal*. 8 Edición, 2013. Biblioteca Jurídica DIKE, p. 337.

<sup>40</sup> *Ibidem*, Ley 819 de 2003, artículo 8

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

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

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

*La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (L. 38/89, art. 68; L. 179/94, art. 35)”.*

De modo pues que con arreglo al Estatuto Orgánico del Presupuesto, normativa a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales<sup>41</sup>, se prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto; facultad que al ser aplicada en el nivel local, se predica exclusivamente del Concejo Municipal, permitiendo la adición de partidas existentes o creando nuevos rubros, **siempre y cuando** en el acuerdo respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura previa disponibilidad certificada por el contador o quien haga sus veces.

#### **5.8. Caso en concreto.**

Revisado el citado Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, se observa que efectivamente en el artículo 1, que fijó el monto total del presupuesto de rentas, ingresos y recursos de capital del municipio de Chivata para la vigencia fiscal 2018, se previó y asignó el monto de los siguientes rubros así:

- Los ítems identificados con el N° 111203, 111204, 111205, 111206, 111209, 11211112, 11211113, 11211114, 11211115, 11211116, 11211122, 11211123, 11221, 11222, 11223, 11224, 11225, 112312142, 1123123, 11231231, 112312311, 1124, 11241, 112411, 1124111, 1131141, 11311411, 11311421, 11311422, 113122, 1131221, 11312211, 1131422, 11314221, 113142211, 1131422111, 12111, 12113, 12114, 12115, 12116, 12122, 1221,

<sup>41</sup> Según lo prevé el artículo 109 de la norma en cita.

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivatá  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

12211, 1222, 12221, 1223, 12231, 12311, 12312, 12313, 12314, 12315, 12316, 12317, 12318, 12321, 12322, 123311, 123312, 123321, 123322, 123323, 123331, 123332, 123333, 12334, 12335, 12341, 12342, 12411, 12412, 12413, 12414, 12415, 12416, 12417, 12418, 12421, 12422, 124311, 124312, 124321, 124322, 12433, 124331, 124332, 124333, 12434, 12435, 1244 y 12441 tendrán un monto de un peso (\$1.00).

- Los ítems identificados con el N° 1131142, 1232, 12331, 1234, 1242 y 12431 tendrán un monto de dos pesos (\$2.00).

- Los ítems identificados con el N° 113114, 122, 12332, 12333, 12432 y 12433 tendrán un monto de tres pesos (\$3.00).

- El ítem identificado con el N° 1131 tendrá un monto de cinco pesos (\$5.00).

- Los ítems identificados con el N° 1231 y 1241 tendrán un monto de ocho pesos (\$8.00).

- Los ítems identificados con el N° 1233 y 1243 tendrán un monto de diez pesos (\$10.00).

- El ítem identificado con el N° 124 tendrá un monto de veintiún pesos (\$21.00).

- El ítem identificado con el N° 122 tendrá un monto de veintidós pesos (\$22.00).

Por su parte, el artículo 2 del citado Acuerdo, que fijó el monto total del presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del municipio de Chivatá para la vigencia fiscal 2018, previó y asignó el monto de los siguientes rubros así:

- Los ítems identificados con el N° 220111, 2201411, 22015111, 22015112, 2201521, 2201522, 2201531, 2201532, 2202421, 22024211, 2202431, 22024311, 22025, 220321, 22033, 2203311, 220331111, 220332, 2203321, 22033211, 2203421, 22034211, 2204422, 22044221, 2204431, 22044311, 2204432, 22044321, 22083111, 22083112, 2208321, 2208322, 2208323, 22083311, 22083312, 2208333, 22083331, 22083341, 22083342, 22083411, 22083412, 2208343, 22083431, 220834311, 22083441, 221131, 2211311,

*Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivata  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal*

22113111, 221132, 2211321, 22113211, 221311, 2213111, 2213411, 22134111, 2213421, 22134211, 2213422, 22134221, 2213431, 22134311, 2213432, 2213431, 22134311, 2213432, 22134321, 22181141, 221811411, 221811421, 221811422, 2218122, 22181221, 221812211, 22181422, 221814221, 2218142211 y 22181422111 tendrán un monto de un peso (\$1.00).

- Los ítems identificados con el N° 220151, 2201511, 220152, 220153, 22033, 220442, 220443, 2208311, 2208331, 2208332, 22083321, 2208334, 2208341, 2208342, 220833421, 22113, 221342, 221343 y 22181142 tendrán un monto de dos pesos (\$2.00).

- Los ítems identificados con el N° 2202422, 22024221, 2202432, 220832, 221751, 2217511, 22175111, 221752, 2217521, 22175211 y 2218114 tendrán un monto de tres pesos (\$3.00).

- Los ítems identificados con el N° 220242 y 220243 tendrán un monto de cuatro pesos (\$4.00).

- Los ítems identificados con el N° 22174 y 221741 tendrán un monto de cinco pesos (\$5.00).

- Los ítems identificados con el N° 22015, 220831 y 22175 tendrán un monto de seis pesos (\$6.00).

- El ítem identificado con el N° 220833 tendrá un monto de siete pesos (\$7.00).

- Los ítems identificados con el N° 2213412, 22134121 y 221341211 tendrán un monto de setecientos treinta y ocho pesos (\$738.00)

- El ítem identificado con el N° 2213411 tendrá un monto de setecientos treinta y nueve pesos (\$739.00).

- El ítem identificado con el N° 22134 tendrá un monto de setecientos cuarenta y tres pesos (\$743.00).

Por tanto, respecto al plan de cuentas por el cual, efectivamente, se violaron los artículos 81 y 82 del Decreto 1173 de 1996 -disposiciones jurídicas que son claras en consignar **que en la ley o en el decreto respectivo en los que se creen rubros (y para el caso del orden municipal, en los acuerdos) se debe establecer de manera clara y precisa los recursos que han de servir de base para su apertura**<sup>43</sup>.

Además, para la Sala es claro que el presupuesto debe atender el **principio de planeación**<sup>44</sup> así como el **principio de universalidad**<sup>45</sup> ya que -se reitera- cada apropiación que se realice en el presupuesto debe estar representada, además de su denominación, por un valor asignado, el cual corresponderá el monto máximo autorizado de gasto por ese concepto.

Si bien en el presente caso se crearon rubros de ingresos y apropiaciones y de gastos, con estimativos de recaudo y costo igual a un peso (\$1.00), dos pesos (\$2.00), tres pesos (\$3.00), cuatro pesos (\$4.00), cinco pesos (\$5.00), seis pesos (\$6.00), siete pesos (\$7.00), ocho pesos (\$8.00), diez pesos (\$10.00), veintidós pesos (\$22.00), veintidós pesos (\$22.00), seiscientos treinta y ocho pesos (\$638.00), seiscientos treinta y nueve pesos (\$639.00) y seiscientos cuarenta y tres pesos (\$643.00); estas sumas desconocen los principios presupuestales de exactitud, actualización, especificidad y armonía presupuestal, toda vez que los

---

<sup>42</sup> "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 esperan 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" (fls. 3); Que el Concejo, al incorporar rubros de ingresos y apropiaciones con estimativos de recaudo de \$1, \$2, \$3, \$5.00, \$8.00, \$10.00 y \$22 "atenta y 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. Además no es concebible encontrar en un presupuesto de gastos, apropiaciones sin asignarle monto o recurso alguno (...)" (fls. 4); Que no es concebible reflejar en un presupuesto, tanto de ingresos como de gastos, rubros sin monto o valor alguno; Que el presupuesto debe reflejar el cómputo de las rentas e ingresos que efectivamente son recaudables, más no debe contener conceptos de ingreso cuyo estimativo de recaudo no se pueda anticipar ni su afora sea de \$1, \$2, \$3, \$5.00, \$8.00, \$10.00 y \$22, como aparece en el Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017; Que en el presupuesto no pueden figurar apropiaciones cuyo objeto no se pueda ejecutar en razón a que la partida inicial es de \$1, \$2, \$3, \$5.00, \$8.00, \$10.00 y \$22; Y que para el caso de los conceptos de ingreso incorporados con una proyección estimada de recaudo de \$1, \$2, \$3, \$5.00, \$8.00, \$10.00 y \$22, cuya probabilidad de ingreso 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" (fls. 7).

<sup>43</sup> Salvo que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones

<sup>44</sup> Esto es, deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo Municipal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

<sup>45</sup> Según el cual debe contener la totalidad de los gastos públicos que se esperan realizar en la respectiva vigencia fiscal, los cuales deben guardar relación con las rentas que la entidad estima recibir en la aludida vigencia

montos concernientes a ingresos y gastos que se establezcan en el presupuesto deben presentarse de forma **exacta**, es decir, que sus **cifras sean detalladas y precisas**, con la finalidad de cumplir con los planes propuestos por la administración en los programas proyectados.

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

En este orden de ideas, el presupuesto de ingresos y gastos del municipio debe plasmar el **crecimiento real**, incluyendo la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, el que deberá guardar **congruencia con el crecimiento de la economía**, de tal manera que no genere desequilibrio macro-económico.

Ahora bien, con posterioridad fue expedido el Acuerdo N° 001 de 24 de enero de 2018 (fls. 110-116), por medio del cual se ratificó el presupuesto de rentas e ingresos y recursos de capital, y unos gastos de inversión del municipio de Chivatá. En las consideraciones que se efectuaron, el Concejo indicó "Que si se observa detenidamente los rubros que son objeto de demanda ante el Tribunal administrativo corresponden a recursos de Capital, recursos de Ingresos y rentas con destinación especial que en el actual momento son difíciles de proyectar por cuanto el presupuesto es presentado dos (2) meses antes del cierre de la vigencia, pero ello no implica el incumplimiento del Plan de Desarrollo ni afectación del Marco Fiscal a mediano plazo".

Sobre el particular, dirá la Sala, que los ingresos y gastos corrientes se caracterizan por su regularidad; y por que su base de cálculo y trayectoria histórica, permiten **predecir el volumen de ingresos y gastos públicos con cierto grado de certidumbre**. Si bien constituyen una base aproximada, **son una base cierta que sirve de referente para la elaboración del presupuesto anual**.

Por consiguiente, la Sala echa de menos que, en la adopción del presupuesto municipal, no se hubiera utilizado algún método para calcular las rentas del ente territorial, en concreto para establecer los ingresos corrientes tributarios, los ingresos no tributarios y los recursos de capital.

Así, por ejemplo, no es de recibo el argumento de dejar creado el rubro y que a medida que se presente mayor recaudo se incorporan al presupuesto, toda vez dicha afirmación desconoce los citados principios presupuestales y, como se

consignó en las consideraciones, se deben calcular las rentas para poder presentar el proyecto de presupuesto de rentas y gastos y para ello existen varios métodos, siendo el más aconsejado el denominado 'evaluación directa e indirecta' que consiste en proponer para cada fuente principal de ingresos, sus rendimientos en el curso del año fiscal, en función de los hechos y las tendencias reales de la situación económica y social.

En este orden de ideas, la Sala concluye que el primer cargo prospera tal y como se indicará en la parte resolutoria, ya que el Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017 creó en el presupuesto municipal de Chivatá unos rubros, sin que se precisaran los recursos que sirven de sustento a su apertura.

El segundo cargo se refiere a que el Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017 "no contiene, ni incorpora en su texto, el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI tal y como lo disponen las normas (...) lo cual permite inferir que no se cumplió con este 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 deben incorporar en el presupuesto anual del Municipio" (fs. 11).

Este cargo guarda relación con el principio de planeación, según el cual el presupuesto de una entidad territorial deberá reflejar los planes de corto, mediano y largo plazo. Además, dicho presupuesto 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 (en adelante POAI), según corresponda a cada entidad.

El POAI es la materialización en la vigencia fiscal respectiva del Plan Plurianual de Inversiones, contenido en el Plan de Desarrollo, siendo este un instrumento de planeación de corto plazo, para el manejo de la inversión en las entidades territoriales. En el mismo se señalará programas y proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y fuentes de financiación de programas, identificando la prioridad de cada uno. Para la elaboración del Plan es necesario establecer los requerimientos financieros, técnicos, materiales y humanos de cada proyecto<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Rodrigo Parra Vargas, *Manual de Presupuesto Municipal*, 8 Edición, 2013, Biblioteca Jurídica DIKE, p. 329

En el caso en concreto, la Sala encuentra que el Departamento de Boyacá no presenta razones para fundamentar el segundo cargo, en consecuencia, se considera que si bien es facultad del Gobernador solicitar la invalidez de los acuerdos municipales cuando los considere ilegales o inconstitucionales, no es menos cierto que a tal conclusión debería llegarse cuando haya **agotado los mecanismos a su alcance para verificarlo**<sup>47</sup>.

El artículo 167 del CGP regula la carga de la prueba de manera que, si bien al trabarse la relación procesal, la entidad municipal está en capacidad de allegar los documentos que soportan la decisión, no es menos cierto que antes de acudir a la jurisdicción el departamento puede solicitar la remisión de tal documental en tanto, conforme a la norma el **deber del municipio es enviar el Acuerdo para revisión, pero nada más**.

Por las razones expuestas el citado cargo no tiene vocación de prosperidad.

El tercer cargo hace referencia a 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.

Este cargo hace referencia al **principio de unidad presupuestal**, que consiste en que tanto los ingresos como los gastos que tenga el municipio, deben estar contenidos en un mismo documento, y ser presentados de forma simultánea para su aprobación por parte del concejo del respectivo municipio.

Luego, los alcaldes en lo tocante a su iniciativa, y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos respectivos, deben tener en cuenta las apropiaciones para gastos de funcionamiento del concejo municipal y de la personería municipal.

Como se mencionó en las consideraciones la cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto consta de dos niveles<sup>48</sup>, el primer nivel corresponde al presupuesto general del municipio, y está integrado por los establecimientos públicos del orden municipal y el presupuesto municipal. El presupuesto del municipio comprende para el caso en concreto, del presupuesto del concejo municipal y el de la personería.

---

<sup>47</sup> Aclaración de voto de la Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz en el expediente 2016- 903-01

<sup>48</sup> Decreto 111 de 1996 artículo 3.

*De la simple lectura del Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017 se aprecia que los ítems N° 211 y 212 del artículo 2 establecieron los gastos de funcionamiento del Concejo y de la Personería Municipal, los cuales ascienden a \$120.397.246 y a \$118.403.550, respectivamente.*

*Por consiguiente, este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad ya que es evidente que en el citado presupuesto sí se establecieron las partidas o asignaciones destinadas al funcionamiento del Concejo Municipal y de la Personería Municipal, como órganos o secciones presupuestales de la administración municipal.*

*Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

**FALLA:**

**Primero.** *Declarar la invalidez parcial del artículo 1° del Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, expedido por el Municipio de Chivatá, por las razones expuestas, respecto de:*

*- Los rubros identificados con el N° 111203 a 111206, 111209, 11211112 a 11211116, 11211122 a 11211123, 1122 a 11225, 112312142, 1123123 a 112312311, 11241 a 1124111, 113114 a 11311422, 113122 a 11312211, 1131422 a 1131422111, 12111, 12113 a 12116, 12122, 121311, 122 a 12441.*

**Segundo.** *Declarar la invalidez parcial del artículo 2° del Acuerdo N° 015 de 21 de noviembre de 2017, expedido por el Municipio de Chivatá, por las razones expuestas, respecto de:*

*- Los rubros identificados con el N° 220141 a 2201411, 22015 a 2201532, 220242 a 2202432, 22032 a 22033211, 220442 a 22044321, 2208311 a 22083112, 220832 a 220833441, 22113 a 22113211, 221311 a 2213111, 22134 a 22134321, 22174 a 22175211, 2218114 a 221811422, 2218122 a 221812211, 22181422, 22181422111.*

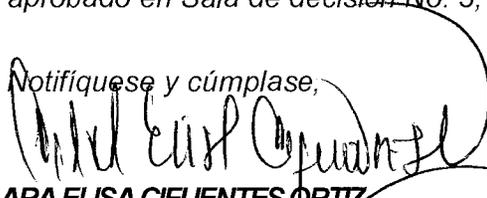
*Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivata  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal*

**Tercero.** Comunicar la presente providencia al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo Municipal, al Personero de dicho ente territorial, e igualmente al Gobernador de Boyacá.

**Cuarto.** En firme esta providencia, hacer las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y archivar el expediente.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de decisión No. 3, de la fecha.

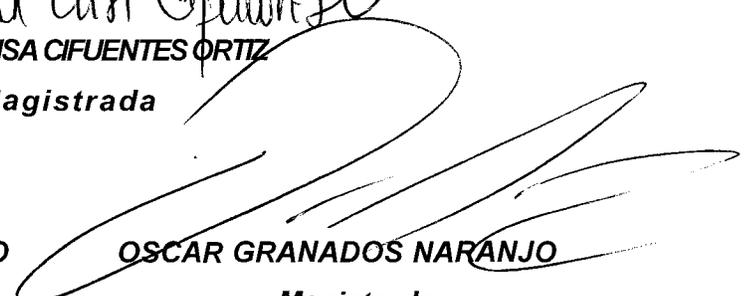
Notifíquese y cúmplase,

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**

**Magistrada**

  
**JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**

  
**OSCAR GRANADOS NARANJO**

**Magistrado**

*Hoja de firmas*

*Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Chivata  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00002-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal*