

**REPÚBLICA DE COLOMBIA****TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 1**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 08 MAY 2018

**REFERENCIAS****VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MONGUÍ  
RADICACIÓN: 150012333000-2017-00010-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

**I. ANTECEDENTES****I.1. LA DEMANDA.** (Fls. 2-8)**1.1. Pretensiones.**

La apoderada de la Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo N° 011 del 22 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Monguí, "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE MONGUÍ BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE (2017)".

Así mismo, solicitó que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y respecto de la actuación posterior que debe surtir el funcionario municipal competente, con base en la explicación del concepto de violación.

## **1.2. Hechos.**

Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

El Concejo Municipal de Monguí expidió el Acuerdo N° 011 del 22 de noviembre de 2016, "*POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE MONGUÍ BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE (2017)*"; sin embargo, una vez efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se encontró que es contrario a la Ley.

El Acuerdo N° 011 del 22 de noviembre de 2016, fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 1º de diciembre de 2016, y que efectuada la revisión jurídica conforme al numeral 10º del artículo 305 Superior, se advirtió que el mismo es contrario a la Ley.

## **1.3. Normas violadas y concepto de violación.**

Señaló como vulnerados los artículos 11, 13, 14, 15 y 18 del Decreto 568 de 1996; artículos 1, 3 y 72 de la Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007; y la Constitución Política de 1991 en su artículo 345.

Sostuvo que el Concejo Municipal de Monguí con la expedición del Acuerdo acusado de invalidez vulneró ostensiblemente las normas enunciadas, en tanto que, en lo relacionado a "Gastos de inversión", se limitó a enunciar algunos sectores como la educación, agua potable y saneamiento básico, y algunos gastos con recursos del Sistema General de Participaciones, sin la respectiva desagregación a nivel de programas y subprogramas, circunstancia que en su concepto no guarda armonía con los principios presupuestales de programación integral, universalidad y especialización entre otros.

Así mismo, que fue conculcado el mandato contenido en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, al desconocer que todo acuerdo debe referirse a una misma materia, sin embargo, en el Acuerdo No. 011 de 2016, se está fijando el presupuesto para la vigencia 2017, pero

también en su artículo 18 se están otorgando funciones al Alcalde para suscribir convenios de cofinanciación, efectuar compensaciones y cruces de cuentas sobre obligaciones, incorporar mediante acto administrativo rentas de destinación específica, incorporar reservas presupuestales a la vigencia 2017, realizar los ajustes presupuestales en los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, incorporar en el presupuesto del municipio los recursos del SGP que determine la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP en el municipio; incorporar al presupuesto las donaciones y premios, cuando se reciban en efectivo, las cuales deben ser otorgadas en un Acuerdo separado.

### **I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.**

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 19 de diciembre de 2016 (fl. 8), siendo admitida el 13 de enero de 2017 (fl. 93), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en en el D. L. 1333 de 1986. Luego de fenecido el término de fijación en lista (Fl. 100), mediante providencia del 15 de febrero de 2017 (Fl. 102) se decretaron las pruebas oportunamente solicitadas, por lo que corresponde ahora dictar la sentencia que en derecho corresponda.

### **I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

No obstante haber sido notificado en debida forma el auto admisorio de la demanda (fls. 93-98), dentro del término legal el Municipio de Monguí no hizo pronunciamiento alguno.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* el acto administrativo acusado, *ii.* lo que se debate y el problema jurídico, *iii.* la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.* el estudio en concreto del problema jurídico.

### **II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.**

El actor demandó la invalidez del Acuerdo N° 011 del 22 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Monguí, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Fíjese el presupuesto de **ingresos** del municipio de Monguí para la vigencia 2017 por un valor de CUATRO MIL SETECIENTO (sic) CUARENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISIENTOS (sic) NOVENTA Y SIETE PESOS MLCTE (4.745.367.697), conforme al siguiente pormenor:

CODIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
1	INGRESOS TOTALES	\$4,745,367,697
11	INGRESOS CORRIENTES	\$2,790,488,607
1101	TRIBUTARIOS	499,600,606
1102	NO TRIBUTARIOS	2,290,888,001
12	RECURSOS DE CAPITAL	17
13	FONDOS ESPECIALES	1,939,928,002
14	INGRESOS RECIBIDOS PARA TERCEROS	

ARTÍCULO PRIMERO (sic).- Fíjese el presupuesto de **GASTOS** del Municipio de Monguí para la vigencia 2017 por un valor de CUATRO MIL SETECIENTO (sic) CUARENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISIENTOS (sic) NOVENTA Y SIETE PESOS MLCTE (4.745.367.697), conforme al siguiente pormenor:

CODIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2	GASTOS	4,745,367,677
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	751,897,600
2101	CONCEJO MUNICIPAL	110,879,499
2102	PERSONERIA MUNICIPAL	103,418,100
2103	ALCALDIA MUNICIPAL	537,600,001
22	GASTOS DE INVERSION	3,920,519,005
2201	SECTOR EDUCACIÓN	245,942,001
2202	SECTOR SALUD/FONDO LOCAL DE SALUD	1,939,928,001
2203	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	18,000,000
2204	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	310,000,000
2206	SECTOR DEPORTE Y RECREACION	85,000,000
2207	SECTOR CULTURA	81,000,000
2208	OTROS SECTORES	1,240,649,003
220801	OTROS SERVICIOS PUBLICOS	115,000,000
220802	SECTOR VIVIENDA	92,057,999
220803	SECTOR AGROPECUARIO	183,389,140
220804	SECTOR VIAS Y TRANSPORTE	165,000,000
220805	SECTOR MEDIO AMBIENTE	64,519,966
220806	SECTOR POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE	157,000,000
22080604	INVERSION CON RECURSOS DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA	1
220807	SECTOR DESARROLLO COMUNITARIO	3,000,000
220808	SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	250,200,000
220809	SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD	127,000,000
220810	SECTOR PROMOCIÓN AL DESARROLLO	20,000,000
220811	SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	24,799,999
220812	SECTOR ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES	35,681,899
220813	CENTRO DE RECLUSIÓN	3,000,000
23	DEUDA PUBLICA	58,000,000
24	TRANSFERENCIAS PARA TERCEROS	14,951,072

(...)

**ARTÍCULO DECIMO OCTAVO.-** Autorizaciones al Alcalde.  
Autorizar a al (sic) Alcalde para:

a) *Suscribir convenios de cofinanciación con entidades públicas del orden Nacional, Regional, Departamental o con organismos de cooperación de carácter público o privado, nacional o internacional.*

b) *En nombre del Municipio, podrá efectuar compensaciones y cruces de cuenta sobre obligaciones que recíprocamente tenga causadas, recibir como dación en pago dichas obligaciones exigibles que constituyan cartera pública a favor del Municipio. Para estos efectos se requerirá acuerdo previo por escrito entre las partes. Lo anterior, entre entidades públicas y entidades descentralizadas de cualquier orden o con personas naturales o jurídicas, instituciones, fundaciones, corporaciones y asociaciones de utilidad común sin ánimo de lucro.*

c) *Incorporar mediante Acto administrativo, las Rentas de Destinación Específica no comprometidas en la vigencia 2016 como Recursos de Balance, manteniendo la destinación específica determinada por las normas vigentes y enviar la información correspondiente al Honorable Concejo Municipal antes del 30 de junio de 2017.*

d) *Incorporar las reservas presupuestales al Presupuesto de la vigencia 2017 cuando no se hayan recibido a satisfacción los bienes y servicios a diciembre 31 de 2016.*

e) *Realizar los ajustes presupuestales en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección de contratistas con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal y que su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal 2017, en cumplimiento a lo consagrado en el artículo 8 inciso 2º de la Ley 819 de 2003.*

f) *Incorporar al presupuesto del Municipio los Recursos del Sistema General de Participaciones- SGP que determine la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación para el Municipio. Estas modificaciones no hacen parte de lo establecido en el artículo 23 del presente Acuerdo.*

g) *Incorporar al Presupuesto General del Municipio mediante acto administrativo, las donaciones y premios, siempre y cuando se reciban en efectivo.*

h) *Incorporar los recursos de las cuentas por pagar de la vigencia 2016.*

i) *Adquirir predios para medio ambiente y adquirir los bienes inmuebles que requiera con destino a la construcción*

*de las plantas de tratamiento de aguas residuales- PTAR y de agua potable PTAP en los corregimientos del Municipio.*

(...)” (fls. 12-25)

## **II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.**

Se pretende la declaración de invalidez del Acuerdo N° 011 del 22 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Monguí, en primer orden, por considerar que infringe el artículo 345 Superior, toda vez que, en lo relativo a los *gastos de inversión*, se limita a enunciar algunos sectores como educación, agua potable y saneamiento básicos y algunos *gastos con recursos del Sistema General de Participaciones –otros sectores-*, sin la respectiva desagregación a nivel de programas y subprogramas, circunstancia que no guarda armonía con los principios presupuestales de programación integral, universalidad y especialización.

En segundo lugar, controvierte que dentro del mismo acto administrativo se otorgó la concesión de facultades al Alcalde Municipal para efectuar diversas actuaciones, alegando que dichas facultades deben ser otorgadas en un acuerdo municipal diverso a éste, como lo dispone la Ley 136 de 1994 en su artículo 72, al referirse a una materia diferente a la tratada en el Acuerdo acusado de invalidez.

Así las cosas, la competencia de la Sala se circunscribe a determinar si *i)* el Acuerdo demandado vulnera las disposiciones acusadas, al no guardar armonía con los principios presupuestales de programación integral, universalidad y especialización, en el entendido de no estar discriminado el presupuesto de gastos en programas y subprogramas como lo establece la Ley, y *ii)* si se ha conculcado lo normado por la Ley 136 de 1994, artículo 72, al haberse dotado al Alcalde de unas facultades que resultan ajenas a la materia principal para la que fue diseñado y expedido.

## **II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.**

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

- Mediante Acuerdo Municipal N° 011 del 22 de noviembre de 2016, suscrito por el Presidente, primer y segundo Vicepresidente del Concejo Municipal de Monguí, se adoptaron diversas determinaciones de índole presupuestal, dentro de las que se destacan *i)* fijar el

presupuesto de ingresos y gastos del Municipio para la vigencia 2017, ambos calculados en \$4.745.367.697, respectivamente. (Fls. 12-15)

- La apoderada del Departamento de Boyacá el día 19 de diciembre de 2016, en atención al artículo 74 de la Ley 11 de 1986, le comunicó al Alcalde, al Personero y al Presidente del Concejo Municipal de Monguí, acerca de la iniciación de la demanda contra el referido Acuerdo N°. 011 del 22 de noviembre de 2016. (Fls. 9-11)
- El Secretario Ad hoc del Concejo Municipal de Monguí mediante certificación de 18 de noviembre de 2016, hizo constar que el Acuerdo No. 011 de 2016, fue objeto de los debates reglamentarios de acuerdo con la Ley 136 de 1994. (fl. 13)
- Luego de recibido de parte del Concejo Municipal el Acuerdo No. 011, fue sancionado el 22 de noviembre de 2016 por parte del Alcalde Municipal de Monguí, ordenando la remisión de copias del mismo a la Oficina Jurídica de la Gobernación de Boyacá y demás órganos de control para lo de su cargo. (fl. 79)
- El Auxiliar Administrativo de la Alcaldía de Monguí a través de "constancia de publicación" de 22 de noviembre de 2016, manifestó que el Acuerdo 011 de 2016, se publicó en la cartelera de la Alcaldía el 22 de noviembre de esa calenda. (Fl. 80)

#### **II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.**

Las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo No. 011 de 2016 infringió lo señalado en el artículo 14 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 1º de la Ley 1176 de 2007 invocadas por el Departamento de Boyacá en su demanda, en vista que no se evidenció la división de programas y subprogramas en que se invertirá el presupuesto aprobado con cargo al Sistema General de Participaciones.

Así mismo, con respecto al segundo cargo de invalidez, concerniente a la pérdida de unidad de materia del Acuerdo por haber incluido el otorgamiento de unas facultades al Alcalde para suscribir convenios y ajustar el presupuesto, también se acredita por estar demostrado que el Alcalde tiene competencia en materia presupuestal, sin necesidad de Acuerdo que lo faculte o autorice, incorporando dentro del presupuesto municipal los recursos que haya recibido del tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las

entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, frente a lo cual no se requiere autorización de ninguna índole, y en segundo lugar, por haber inmiscuido en el Acuerdo que fijó el presupuesto de rentas y gastos e inversión otras materias distintas al objeto principal del que se buscaba con su creación.

#### **4.1. De los programas y subprogramas del Sistema General de Participaciones en el proyecto de presupuesto de gastos municipales.**

De acuerdo con el "Estatuto Orgánico del Presupuesto" contenido en el Decreto No. 111 de 1996, el presupuesto se encuentra compuesto por (i) el presupuesto de rentas; (ii) el presupuesto de *gastos* o Ley de apropiaciones, y (iii) las disposiciones generales.

No obstante, de acuerdo con el artículo 36 *ibídem*, el presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones distingue entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

Por su parte, el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, en lo relativo al proyecto de presupuesto de gastos, prescribe:

*"El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en **Programas y Subprogramas**. Son **Programas** los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son **Subprogramas** el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas. (Negrilla y subraya de la Sala)*

Por otra parte, el artículo 1º de la Ley 1176 de 2007<sup>1</sup>, modificó el artículo 3º de la Ley 715 de 2001<sup>2</sup>, contemplando la conformación del Sistema General de Participaciones, así:

---

<sup>1</sup> "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la

"El artículo 3º de la Ley 715 de 2001, quedará así:

"Artículo 3º. Conformación del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el **sector educación**, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el **sector salud**, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el **sector agua potable y saneamiento básico**, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de **propósito general**." (Negrilla para destacar)

Mientras tanto, el artículo 2º *ibídem* expresó el porcentaje de distribución en que debe ser destinada para cada uno de los rubros descritos en la disposición legal precedente, de la siguiente manera:

"El artículo 4º de la Ley 715 de 2001, quedará así:

Artículo 4º. Distribución Sectorial de los Recursos. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 2o de la Ley 715 y los parágrafos transitorios 2o y 3o del artículo 4o del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3º de la Ley 715, así:

1. Un **58.5%** corresponderá a la participación para educación.
2. Un **24.5%** corresponderá a la participación para salud.
3. Un **5.4%** corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Un **11.6%** corresponderá a la participación de propósito general".

Descendiendo al caso bajo estudio, se avizora que el principal de los cargos de invalidez endilgado por el Departamento de Boyacá en contra del Acuerdo 011 de 22 de noviembre de 2016, se relaciona con el modo en que fueron plasmados y calculados los gastos de inversión, porque en tesis del libelista, aquel se limita únicamente a "...enunciar algunos como son Educación, agua potable y saneamiento básico y algunos gastos con recursos del sistema General de Participaciones -otros sectores- sin la respectiva desagregación a nivel de programas y subprogramas, lo cual no

---

Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."

*guarda armonía con los principios presupuestales de programación integral, universalidad y especialización entre otros.<sup>3</sup>*

Pues bien, de la revisión detallada del contenido del artículo que aunque fue denominado de manera equivocada como "primero", corresponde en realidad al segundo del acto administrativo controvertido, resultando diamantino determinar que le asiste razón al ente territorial accionante en los argumentos de su demanda, como quiera que se echa de menos la discriminación tanto de los **programas** como de los **subprogramas** que deben componerlos, y a través de los cuales se va a invertir el presupuesto aprobado por el Concejo y sancionado por el Alcalde Municipal de Monguíf; en efecto, la norma cuestionada dispone:

"(...)

CODIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2	GASTOS	4,745,367,677
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	751,897,600
2101	CONCEJO MUNICIPAL	110,879,499
2102	PERSONERIA MUNICIPAL	103,418,100
2103	ALCALDIA MUNICIPAL	537,600,001
22	GASTOS DE INVERSION	3,920,519,005
2201	SECTOR EDUCACIÓN	245,942,001
2202	SECTOR SALUD/FONDO LOCAL DE SALUD	1,939,928,001
2203	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	18,000,000
2204	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	310,000,000
2206	SECTOR DEPORTE Y RECREACION	85,000,000
2207	SECTOR CULTURA	81,000,000
2208	OTROS SECTORES	1,240,649,003
220801	OTROS SERVICIOS PUBLICOS	115,000,000
220802	SECTOR VIVIENDA	92,057,999
220803	SECTOR AGROPECUARIO	183,389,140
220804	SECTOR VIAS Y TRANSPORTE	165,000,000
220805	SECTOR MEDIO AMBIENTE	64,519,966
220806	SECTOR POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE	157,000,000
22080604	INVERSION CON RECURSOS DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA	1
220807	SECTOR DESARROLLO COMUNITARIO	3,000,000
220808	SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	250,200,000
220809	SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD	127,000,000
220810	SECTOR PROMOCIÓN AL DESARROLLO	20,000,000
220811	SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	24,799,999
220812	SECTOR ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES	35,681,899
220813	CENTRO DE RECLUSIÓN	3,000,000
23	DEUDA PUBLICA	58,000,000
24	TRANSFERENCIAS PARA TERCEROS	14,951,072

(...) -Ver folio 14.

<sup>3</sup> Folio 4.

Bajo el anterior supuesto, y de cara además al prominente silencio de la entidad accionada que se abstuvo de aportar a la *litis* el expediente administrativo compuesto por los antecedentes de las actuaciones que dieron lugar a la expedición de la norma enjuiciada, en especial, las actas de aprobación del Acuerdo No. 011 de 2016, como se había ordenado en el auto admisorio de la demanda de 13 de enero de 2017 (fl. 93), es diáfano que el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá tiene vocación de prosperidad, en atención a que dicha disposición en su artículo segundo, se limitó a señalar los sectores en los cuales se prevé ejecutar el gasto, sin embargo, carece dicho acápite normativo de la clasificación y determinación clara y expresa de los "programas" y "subprogramas" en los que se dividirán los gastos provenientes del Sistema General de Participaciones- SGP del presupuesto aprobado, desconociendo y pasando por alto de contera el mandato legal previsto en el artículo 14 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 345 Superior, razón suficiente para que la Sala declare su invalidez en forma total, no sin antes hacer referencia al segundo de los tópicos planteados en el líbello introductorio que delimitó en el sub examine la competencia de la Sala.

No sobra advertir que la declaratoria de invalidez del Acuerdo No. 011 del 22 de noviembre de 2016, por medio del cual se fijó el presupuesto de rentas y gastos e inversión del Municipio de Monguí para la vigencia 2017, podría generar en el ente territorial, además de un caos financiero, una parálisis del sector público, situaciones que imperiosamente inciden negativamente en asuntos que interesan a la comunidad en general, razón por la cual conforme a la Constitución Política de 1991, en su artículo 348 se contemplan como medida para contrarrestar los efectos nocivos de esta determinación, que a través del artículo 64 del Decreto 111 de 1996, establece el mecanismo del "decreto de repetición", mediante el cual continúa rigiendo el presupuesto del año anterior, es decir, de la vigencia 2016.

#### **4.2. De la presunta transgresión al artículo 72 de la Ley 136 de 1994 al otorgarse unas facultades al Alcalde Municipal. Ruptura del Principio de Unidad de Materia.**

El segundo de los cargos de invalidez formulado por el Departamento de Boyacá en contra del Acuerdo No. 011 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Monguí, hace referencia a que en su artículo décimo octavo se faculta al primer mandatario local para ejecutar una serie de actuaciones, entre ellas, las de suscribir convenios de cofinanciación con entidades públicas, efectuar compensaciones y cruces de cuentas, incorporar las rentas de destinación específica y

reservas presupuestales a la vigencia 2017, entre otras de índole presupuestal; cuando el objeto principal del mismo, consiste en la expedición del presupuesto general de rentas y gastos del ente territorial.

Al respecto, es oportuno citar el contenido del artículo 72 de la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, que en su literalidad reza:

*"Unidad de materia. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.*

*Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que lo sustentan."* (Subraya fuera del texto original)

Por otra parte, el artículo 313-3 Superior dispone como atribución de los Concejos municipales el de *"autorizar al alcalde para celebrar contratos"*. Mandato constitucional que encuentra desarrollo legal en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994, al encomendar a los Concejos municipales la función de *"...reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo"*.

Además, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, introdujo una importante adición al referido artículo 32 de la Ley 136 de 1994, pues además de la función primigenia de reglamentar la autorización al alcalde para contratar, el legislador dispuso que en todo caso se requerirá de la autorización expresa del Concejo para determinados contratos. La norma en mención dispuso lo siguiente:

*PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:*

- 1. Contratación de empréstitos.*
- 2. Contratos que comprometan vigencias futuras.*
- 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
- 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
- 5. Concesiones.*
- 6. Las demás que determine la ley.*

En este orden, la competencia general que los Estatutos de Presupuesto y Contratación les atribuyen a los jefes de las entidades territoriales para contratar, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes, el cual prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros hacia los ordenadores del gasto (los alcaldes).

En ese mismo contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, que al referirse a la capacidad de los representantes legales y jefes de las entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, señala expresamente que dichas facultades se ejercerán "teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes", entre las cuales se encuentran, los artículos 313 numeral 3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, que exigen una reglamentación del concejo municipal de la autorización para contratar por parte de los alcaldes.

En consecuencia, las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, no es óbice, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, para extralimitarse en sus atribuciones **e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha**, pues tal dirección corresponde al alcalde, en tanto es el jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315 numeral 3 de la Constitución.

En el asunto *sub examine*, la Sala considera que el Acuerdo acusado, también en su artículo décimo octavo, al conceder facultades al Alcalde para celebrar convenios de cofinanciación, como lo hizo en el literal a) de dicha disposición normativa<sup>4</sup>, vulnera los artículos 313-3 y 315-9 de la Constitución Política y, en general, el marco competencial en materia de autorización para contratar, por las razones que a continuación se exponen:

Como ya se dijo, el Alcalde es el ordenador del gasto público de acuerdo a lo presupuestado para su funcionamiento, y dicha atribución es de carácter permanente, para lo cual no requiere de facultades para contratar, pues la misma deviene directamente de la Constitución y de la Ley. Cabe recalcar que la ordenación del gasto no la ostenta el Concejo municipal, luego no es admisible que la

---

<sup>4</sup> "a) Suscribir convenios de cofinanciación con entidades públicas del orden Nacional, Regional, Departamental o con organismos de cooperación de carácter público o privado, nacional o internacional. (...)".

Corporación edilicia conceda unas facultades al Alcalde, que por Constitución y la Ley se le atribuye a otra autoridad.

Por ello, no es admisible someter la ordenación del gasto a una autorización genérica por parte de los Concejos municipales, en la medida en que dicha condición, además de ser contraria al marco normativo de distribución de competencias, afectaría en grado superlativo la buena administración del ente territorial.

Ahora bien, la autorización prevista constitucionalmente por parte de las corporaciones edilicias para que los alcaldes puedan contratar es excepcional sin que comprometa todos los contratos a ejecutar, y sólo está previsto para los casos contemplados en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, en particular, para los contratos reseñados en el párrafo de la norma citada, y para aquellos casos excepcionales que por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local lo ameriten según el Acuerdo que previamente se expida como reglamentario de las autorizaciones especiales, razón por la cual se concluye que en este sentido el Acuerdo 011 del 22 de noviembre de 2016, infringe lo señalado en los artículos 313-3 y 315-9 de la Constitución Política, y en general el marco competencial en materia de autorización para contratar.

Igualmente, revisadas las demás facultades otorgadas en los numerales subsiguientes del mismo artículo décimo octavo, se evidencia que en aquellas se están concediendo unas facultades derivadas de la incorporación y ajustes de índole presupuestal, de manera que se debe señalar que de conformidad con el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>5</sup>, es facultad de los Alcaldes en materia presupuestal, sin necesidad de Acuerdo que lo faculte o autorice, incorporar dentro del presupuesto municipal los recursos que haya recibido del tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, frente a lo cual no se requiere autorización de ninguna índole. Se trata entonces de una regla exceptiva que debe operar para los casos taxativamente señalados.

Entonces, es evidente que la materia del Acuerdo cuestionado corresponde al tema de índole claramente presupuestal, función que

---

<sup>5</sup> "g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal (...)".

les es propia del Concejo en cumplimiento del mandato Constitucional, luego se rompe los principios constitucionales de separación de poderes y representatividad cuando se delegan tales funciones al Ejecutivo a sabiendas de que son inherentes al Concejo Municipal.

Por las razones expuestas, no resulta válido ni ajustado al ordenamiento superior que a través de del Acuerdo demandado, el Concejo Municipal de Monguí le otorgue facultades amplias al Alcalde para efectos de adicionar y ajustar el presupuesto del municipio, pues tal como antes se señaló, de conformidad con el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los Alcaldes municipales únicamente pueden incorporar por decreto, sin que medie autorización o facultades del Concejo municipal, los recursos de cofinanciación provenientes de entidades nacionales o departamentales, y los recursos de cooperación internacional, para proyectos de inversión que hayan sido aprobados por el respectivo órgano corporativo.

Así mismo, le asiste razón a la libelista al haber indicado la ruptura del principio de "unidad de materia" con el Acuerdo 011 de 22 de noviembre de 2016, si se tiene en cuenta que el hecho de haber conferido facultades al ejecutivo municipal para suscribir convenios de cofinanciación de un lado, y de otro, de incorporar y ajustar el presupuesto municipal, además, de adquirir predios para medio ambiente e inmuebles para plantas de tratamiento, difieren notablemente del objeto principal del acuerdo destinado a fijar el presupuesto de rentas y gastos e inversión del Municipio de Monguí, que debe expedirse conforme a las previsiones de la Ley 1551 de 2012, refirman la ilegalidad del mismo, razón por la cual se declarará prospero también el presente cargo.

Finalmente, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del Acuerdo demandado, quedarán sin efecto todos los actos administrativos expedidos en desarrollo de éste, al tenor de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 189<sup>6</sup> de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>6</sup> "Efectos de la sentencia. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.  
Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios. (...)".

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO.- DECLARAR** la **INVALIDEZ** del Acuerdo 011 del 22 de noviembre de 2016, proferido por el Concejo Municipal de Monguá, "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE MONGUÍ BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE (2017)", de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la anterior declaración, quedarán sin efectos los actos administrativos expedidos en desarrollo del Acuerdo declarado inválido, de conformidad con lo considerado en esta sentencia.

**TERCERO.-** Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Monguá.

**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

Ausente Con Permiso

**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrada TRIBUNAL ADMINISTRATIVO Magistrado  
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO

el auto anterior se notifica por estado

No. 72 de hoy 09 MAY 2018

EL SECRETARIO