REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, 29 MAY 2019

Acción : **Validez de Acuerdo Municipal**
Demandante : **Departamento de Boyacá**
Demandado : **Municipio de Almeida**
Expediente : **15001-23-33-000-2019-00027-00**

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 019 del 05 de diciembre de 2018, "*por medio del cual se aprueba el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Almeida para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)*".

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo 019 del 05 de diciembre de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Almeida.

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Almeida expidió el Acuerdo Municipal No. 019 del 05 de diciembre de 2018, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 19 de diciembre de 2018 (f. 7).

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la Constitución y a la Ley.

Estima como normas violadas el numeral 5 del artículo 313, el numeral 5 del artículo 315, el artículo 345 y el artículo 346 de la Constitución Política. De igual manera estima violados los artículos 13, 18, 81, 82 y 109 del Decreto 111 de 1996.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Almeida desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

> "...el Alcalde del municipio de Almeida, según como consta en el documento anexo de exposición de motivos, NO desagrega o informa en el proyecto del presupuesto para la vigencia 2019. Lo que si se incluye en los documentos anexos al radicado allegado a la Gobernación de Boyacá son los siguientes documentos: i) **Proyecto desagregación en el decreto de liquidación (informativo para el concejo y no hace parte del Acuerdo Componente Plan Operativo de Inversiones 2019)** ii) Marco Fiscal de Mediano plazo, iii) Decreto 085 de octubre 29 de 2018, por medio del cual se fija el Plan Operativo Anual de Inversiones del municipio de Almeida, Boyacá, para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2019".

Aduce que el artículo 2° fija el presupuesto de gastos municipales para la vigencia 2019 en el que se incluyen programas no especificados en subprogramas que impide hacer una comprensión y examen de este componente del presupuesto municipal, "*...es decir no hay claridad sobre las apropiaciones del presupuesto de gastos municipales de Almeida para la vigencia 2019*".

De igual manera afirma que "*...en el componente de Disposiciones generales incluido en el Acuerdo del presupuesto en litigio, más precisamente en el artículo cuarenta y seis del instrumento, el concejo municipal*

desatinadamente ***autoriza al ejecutivo*** *para hacer adiciones al presupuesto municipal mediante acto administrativo, lo que contraría las facultades que la Ley impone a la corporación municipal, extralimitando en consecuencia las atribuciones del burgomaestre puesto que no le es dado al administrador modificar el presupuesto municipal*".

Considera que en el acuerdo demandado hay una inobservancia de los principios orgánicos del presupuesto, "*...específicamente en lo que tiene que ver con el presupuesto de* ***rentas*** *propuesto para la vigencia de 2019, pues al observar el artículo primero acuerdo en comento, especialmente los rubros extractados en el numeral anterior de este escrito, se destaca que los valores planificados en dichos ítems* ***carecen por completo de planeación*** *en el entendido del estatuto orgánico del presupuesto*".

Señala que las proyecciones de los valores presupuestados en los ingresos municipales deben representar cifras reales que vislumbren el alcance de los ingresos municipales, "*...es decir estos montos no pueden ser incluidos en el presupuesto como una expectativa, sino que obedecen a un paneado análisis de los factores que afectan el devenir económico de la localidad. En suma, la planeación es tal vez el principio que transversalmente vincula el presupuesto de toda entidad y por ello su inaplicación vicia el documento que no lo incorpora*".

Expone que en el presente caso se desconocen los principios de exactitud, acuciosidad y especificidad. En relación con el de exactitud dice que tanto en el componente de ingresos y gastos deben presentarse con exactitud, detalle y precisión y por ende, no pueden ser aceptados aquellos que sean etéreos, vacíos y generalizados, "*...como lastimosamente se observa en el artículo 1 del acuerdo 019 de 5 de diciembre de 2018, proferido por el Concejo de Almeida*".

Respecto a la acuciosidad dice que "*...la irrealidad del documento es palpable pues no puede representarse apropiaciones de ingresos por valores tan bajos (mil pesos) en rubros como por ejemplo las multas a establecimientos de comercio)*".

En cuanto a la especificidad señala que el detalle en las cifras indicadas en el presupuesto deben ceñirse a las cuantías estipuladas en el documento presupuestal. Las cifras indicadoras de las proyecciones planteadas para el 2019 deben ajustarse a lo indicado, obviamente con la posibilidad de variar según la realidad municipal, pero deben estarse a una aproximación sustentada que no se observa en el presente caso.

Por otra parte, informa que el municipio de Almeida en el POAI, decreto 085 de 2018, establece el Plan Anual de Inversión para el 2019 por un valor de $4.052.027.189 pesos y seguidamente establece los programas y subprogramas de la inversión municipal para dicha vigencia.

No obstante, manifiesta que no se aprecia lo mismo en el presupuesto oficial de gastos del municipio previsto en el Acuerdo 019 de 2018 "*...y para demostrarlo basta con observar los códigos 23010101 correspondiente a calidad y subsiguientes, como agua potable, deporte o cultura, que designan el programa pero se abstienen de desarrollarlos tal y como lo indica la norma*".

Expone que "*al no mencionar aquellos subprogramas como el descrito con el código 23010501 Fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales, en el caso de cultura, código 230105, en el Acuerdo 019 el municipio no aplica la normatividad vinculante al presupuesto que se espera y por ellos atenta contra los lineamientos constitucionales legales*".

Finalmente, estima que el Concejo municipal de Almeida en el artículo 46 del Acuerdo objetado otorga facultades al alcalde municipal para modificar el presupuesto, específicamente para adicionar mediante acto administrativo recursos al presupuesto del municipio, lo que es contrario a derecho en el entendido que toda modificación presupuestal debe ser asumida por el Concejo municipal.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 18 de enero de 2019 siendo admitida por el despacho mediante providencia del 28 de enero de 2019 (fl. 98), sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en lista (fl.101), se pronunció **el Municipio de Almeida** en los siguientes términos:

Manifiesta en relación con los argumentos aportados por la Gobernación de Boyacá lo siguiente: *"En lo referente a proyección de ingresos, en el Acuerdo se dejan valores ínfimos en algunos rubros, los cuales - según argumenta la oficina jurídica de la Gobernación- no atienden a criterios de planeación o sustento. Ello se desvirtúa indicando al despacho que se trata de perspectivas realistas de recaudo mínimo que para nada riñen con las normas contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Absurdo sería, contrario sensu; que la Administración de manera irresponsable inflara tales cifras para mostrar índices financieros que no responden a la realidad que como es obvio y lógico suponer, difiere en mucho de un municipio a otro" (fl.103).*

Afirma que *"Los datos a que se alude, no fueron tomados al azar sino que responden a un comportamiento que siempre ha tenido el recaudo, tal y como*

históricamente lo muestran las ejecuciones presupuestales que año a año dan fiel cuenta de ellos" (fl.103)

Sustenta de igual modo que "*el presupuesto se preparó con base en el juicioso estudio de cada una de las fuentes que componen el ingreso, realizando la proyección y teniendo en cuenta el comportamiento de cada uno de los rubros"*

Manifiesta que ninguna norma dentro del ordenamiento positivo prohíbe la inclusión de valores mínimos, que en casos como el presente, para nada entorpecen el normal funcionamiento de la administración territorial.

Aduce en relación con la presunta omisión por no especificar y desagregar los programas y proyectos dentro del acuerdo de presupuesto, que no tiene asidero si se tiene en cuenta que dentro "*del POAI se discriminan todos y cada uno de los rubros, lo que permite evidenciar que la información presentada al Concejo Municipal fue clara y dio a conocer cada uno de los programas y subprogramas que ejecutarían en el municipio cumpliendo con el Plan de Desarrollo 2016 - 2019*"

Resalta que en el considerando b) del Decreto 085 de 2019, por medio del cual se fija el plan operativo anual de inversiones del municipio de Almeida se indica que "*el POAI es un elemento integral del sistema presupuestal que tiene por objeto determinar los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal comprendida entre el primero enero y el treinta y uno de diciembre de 2019*".

Luego, expresa que el Concejo Municipal aprobó el proyecto de acuerdo porque se encontraba sustentado y soportado con todos los documentos que le fueron anexados.

Respecto a la autorización para adicionar recursos al presupuesto, señala que se refiere a lo previsto en la Ley 1551 de 2012, que establecen las funciones del alcalde y especialmente en su literal g) lo faculta para incorporar dentro del presupuesto municipal mediante decreto los recursos recibidos para la cofinanciación de proyectos del nivel nacional o departamental.

Por lo expuesto, solicita que se declare la validez del acuerdo y en consecuencia sean negadas las pretensiones de la demanda.

3. Mediante providencia del 05 de marzo de 2019 (fl. 110), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio y sus contestaciones. Además como no había pruebas por practicar, se prescindió del término probatorio, en tanto se encontraban aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO. A la Sala le corresponde determinar si el Concejo Municipal de Almeida incurrió o no en la señalada violación del numeral 5 del artículo 313, del numeral 5 del artículo 315, del artículo 345 y del artículo 346 de la Constitución Política y de los artículos 13, 18, 81, 82 y 109 del Decreto 111 de 1996, al aprobar el proyecto que habría de convertirse en el Acuerdo 019 de 5 de diciembre de 2018 "*Por medio del cual se aprueba el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Almeida para la vigencia fiscal comprendida entre el primero 1º de enero al... 31 de diciembre de... 2019*".

Los cargos de invalidez se concretan en los siguientes:

i). Inclusión de programas no especificados en subprogramas: Expresa que en el presupuesto oficial de gastos del municipio de Almeida, previsto en el Acuerdo 019 de 2018, no se aprecia los programas y subprogramas indicados en el Plan Anual de Inversión para el 2019 – POAI-, Decreto 085 de 2018, y prueba de ello *"...basta con observar los códigos 23010101 correspondiente a calidad y subsiguientes, como agua potable, deporte o cultura, que designan el programa pero se abstienen de desarrollarlos tal y como lo indica la norma*".

ii). Modificación del presupuesto: En el componente de Disposiciones generales, en el artículo 46, el concejo municipal autoriza al ejecutivo para hacer adiciones al presupuesto municipal mediante acto administrativo, lo que en el sentir de la Gobernación de Boyacá es una extralimitación en las atribuciones del burgomaestre puesto que dicha competencia es del Concejo Municipal.

iii). Inobservancia de los principios orgánicos del presupuesto: Ya que de la revisión del artículo 1° del acto demandado, mediante el cual se fija el presupuesto general de ingresos del municipio de Almeida de 2019, se aprecia que "*...los valores planificados en dichos ítems* ***carecen por completo de planeación*** *en el entendido del estatuto orgánico del presupuesto*".

Aduce que el mencionado acuerdo es ilegal al crear rubros de ingresos con estimativos de recaudo igual a 1000 y 5000 pesos, como quiera que el presupuesto debe reflejar el cómputo de las rentas e ingresos que efectivamente son recaudables, de esta manera se genera una incertidumbre y desconfianza respecto a la verdadera sostenibilidad fiscal del Municipio.

Con el fin de despejar el problema jurídico inmerso en la solicitud de invalidez del referido acuerdo y en la respuesta dada por el Municipio de

Almeida, la Sala efectuará algunas consideraciones previas sobre i) los programas y subprogramas del Sistema General de Participaciones en el proyecto de presupuesto de gastos municipales; ii) facultad para modificar el presupuesto municipal; iii) los principios del sistema presupuestal colombiano; iv) el presupuesto de gastos o acuerdo de apropiaciones en el presupuesto general del municipio; v) la apertura de rubros adicionales al presupuesto y 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, y vi) la solución del caso concreto.

2. 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 pastos 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, en el artículo 10 de la Ley 1176 de 2007[1], se desarrolló el artículo 30 de la Ley 715 de 20012, contemplando la conformación del Sistema General de Participaciones, así:

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

"Artículo 30, 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 20 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 4° de la Ley 715 de 2001, quedará así:

Artículo 40. Distribución Sectorial de los Recursos. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 2° de la Ley 715 y los parágrafos transitorios 2o y 30 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.

[1] "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

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".

3. Facultad para modificar el presupuesto municipal

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 5°, 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**. (...). (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En igual sentido, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994[2], 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, el artículo 345 Constitucional dispone:

"Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o **por los concejos** distritales o **municipales**, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

[2] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

En tal medida, no puede existir ingreso ni gasto público y, por tanto, presupuesto sin participación de los representantes de la sociedad, independientemente de las formas organizativas o trámites de aprobación (**principio de la representación**), conforme se encuentra consagrado en el artículo 345 precitado.

Igualmente el artículo 345 consagra el **principio de legalidad del gasto**, al disponer que "*no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales o por lo Concejos Municipales*".

Sobre el principio de legalidad del gasto la Corte Constitucional[3] precisó:

> "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[2]., podría concluirse entonces, que **ningún poder público, distinto al Congreso, estaría legítimamente habilitado para introducir modificaciones al presupuesto general de la Nación**[3]; 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[4], 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

[3] Corte Constitucional Sentencia C 772 de 1998

> Nación, ha de estar regulado en su integridad por el respectivo estatuto orgánico. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Sin embargo, 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; **(ii)** la no 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 no 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.

Ahora bien, el artículo 352 Superior consagra el siguiente mandato:

> "Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la **Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la** programación, aprobación, **modificación**, ejecución **de los presupuestos** de la Nación, **de las entidades territoriales** y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En desarrollo del anterior precepto constitucional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, determinó las reglas para las **"modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo**, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones de acuerdo al concepto emitido por el Consejo

de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, el 5 de junio de 2008, en el cual precisó:

"2.3. Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996[4], determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.[5]

b) **Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales**, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los *créditos suplementales*, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los *créditos extraordinarios*, cuando se crea una partida.[6] **En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional**, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c) **Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos** de funcionamiento, **inversión** o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "**traslados presupuestales internos**".[7] **Competen**

[4] Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), "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." Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.

[5] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[6] Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

[7] Decreto 568 de 1996 (marzo 21), "Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación." Art. 34. "Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por

al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si **el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas[8].** En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, **no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.**

Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que **tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.**[9] (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es el colegiado de elección popular, (Congreso, Asamblea y Concejo) el que tiene la competencia de aprobar el presupuesto y obviamente los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del gobernante, cuando ellos contemplen el aumento o complemento de partidas insuficientes, en las cuales sea necesario aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes. Tales movimientos presupuestales o traslados presupuestales internos, son realizados por el

---

el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

[8] El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: "ARTICULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.
En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación."

[9] Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1°/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

ejecutivo sin autorización del concejo, siempre y cuando no se altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.

En este mismo sentido la Corte Constitucional[10], precisó en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar traslados que se trata de una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo:

> "Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución, **que indica que los traslados presupuéstales deben ser ordenados por el legislador, sin que sea posible que éste resigne dicha facultad en el Ejecutivo.** Sobre el particular la Corte ha insistido en la necesidad de que dichos traslados sean aprobados directamente por el legislador. En este sentido ha expresado lo siguiente:
>
> "Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido **que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso**, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuéstales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto..." (Negrilla y Subrayado fuera de texto).

De lo expuesto se puede colegir que el concejo municipal es la autoridad competente para realizar modificaciones o traslados que aumenten el monto total de los presupuestos por iniciativa del alcalde. Sin embargo, el burgomaestre local puede realizar movimientos internos, en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida el numeral 3° artículo 313[11] Constitucional, siempre y cuando esas medidas no impliquen aumento de las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal.

---

[10] Sala Plena de la Corte Constitucional. Referencia: expediente OP-055. Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional.". Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

[11] Corresponde a los concejos: ... 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Finalmente, el literal G del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012[12] consagró como facultades de los alcaldes en materia de presupuesto la de: "*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*".

4. Los principios del sistema presupuestal colombiano

Existen diversos tipos de principios en el Sistema Presupuestal Colombiano (SPC), los cuales se clasifican en tres tipos: a) Constitucionales; b) Formales y; c) Legales.

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[13]:

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. (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

[12] Modificatorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994.
[13] Tomado del libro: SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. Hacienda Pública Municipal en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. 2009. p. 138 – 140.

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).

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).

Por otro lado, existen los **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) **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**[14]. 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.

Ahora bien, respecto a los **principios legales** del SPC, contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), y que los mismos, omitiendo la "*coherencia macroeconómica*" y la "*homeostasis presupuestal*", tienen aplicación en el ámbito municipal. Estos principios son los siguientes:

a) Planificación: Según este principio, el presupuesto de una entidad territorial deberá reflejar los planes de corto, mediano y largo plazo. Además, este 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[15]: "*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*"[16].

c) Universalidad[17]: "*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*

[14] Sobre este principio, el catedrático Pedro Sánchez, citado *ut supra*, expone lo siguiente: "El principio del equilibrio presupuestal fue derogado por la Constitución Política al consignar en el artículo 347 el desequilibrio presupuestal sistémico, el cual consiste en que en el presupuesto no necesariamente deben figurar todos los ingresos que se espera obtener en una vigencia fiscal, ya que mediante el mecanismo de adición presupuestal se pueden atender posteriormente algunos gastos, lo que atenúa, sin duda, el carácter técnico planificador del presupuesto como herramienta gerencial". Ibíd. SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. p. 141.
[15] 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.
[16] 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.
[17] Sobre este principio se ahondará más adelante en esta misma sentencia.

con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto"[18]

d) **Unidad de caja**[19]: "*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*".[20]

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 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 (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.

[18] 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.
[19] Al igual que con el principio anterior. más adelante se hará un análisis más profundo del mismo.
[20] Op. Cit. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 de 1996. Artículo 16.

Por tanto, impide la presupuestación arbitraria de 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[21].

5. El presupuesto de rentas y recursos de capital de las entidades territoriales y el cálculo de las rentas

El artículo 266 del Decreto 1333 de 1986 "*Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*" dispone que "*en el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, el Alcalde presentará al Concejo el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia próxima. El acuerdo correspondiente deberá ser expedido por el Concejo Municipal durante las sesiones de noviembre cada año, incluido el período de prórroga*" (subrayado fuera de texto).

Por su parte el artículo 64 del Decreto 111 de 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"*, consagra lo siguiente:

> "**ARTÍCULO 64.** Si el proyecto de presupuesto general de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política.
>
> Para su expedición el gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el gobierno tomará en cuenta:

[21] Decreto 111 de 1996, artículo 21 y Ley 344 de 1996

1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.

2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.

3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (L. 38/89, art. 51; L. 179/94, art. 55, inc. 1°).

NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1645 de 2000".

La anterior norma es aplicable 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 (L. 38/89, art. 94; L. 179/94, art. 52)" (subrayado fuera de texto).

Así pues, 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[22]:

- 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 y el de evaluación directa e indirecta. Este último es el más aconsejado, el cual 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. Otro factor que se

[22] Corte Constitucional C- 423 de 1995

considera para evaluar los rendimientos, es la relación de la base tributaria y el índice tomado para evitar sorpresas.

Por reunir estas características se consideran ingresos corrientes no tributarios: las tasas, las multas y las contribuciones.

Así pues, los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios[23]. 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. Obligaciones que son posibles, si tienen fundamento legal en un acuerdo anterior a su recaudo[24].

Los ingresos no tributarios son los que recibe el municipio por concepto diferente a los impuestos. Se originan por el cobro de derechos, prestación de servicios públicos, explotación, producción y distribución de bienes y servicios. Estos se componen de tasas y multas[25].

Los tipos de fuentes de financiación de las entidades territoriales son[26] 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 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

[23] Constitución Política artículo 358 y Decreto 111 de 1996, artículo 27.
[24] Decreto extraordinario 1675 de 1964.
[25] Decreto 111 de 1996 artículo 27. Sentencia 208 de 2003 Corte Constitucional.
[26] Sentencia 897 de 1999

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

2. Recursos de capital

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[27]. 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.

[27] Sentencia C- 304 de 1994 y C-423 de 1995 Corte Constitucional

6. **El presupuesto de gastos o acuerdo de apropiaciones en el presupuesto general del municipio**

La cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto consta de dos niveles[28], 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.

La estructura del presupuesto de gastos está conformada por los i) gastos de funcionamiento, 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.

En consecuencia, en la estructura del presupuesto de gastos que debe presentarse al concejo municipal debe indicarse los gastos de funcionamiento, los gastos de servicio de la deuda pública y los gastos de inversión,

[28] Decreto 111 de 1996 artículo 3.

determinando los sectores, los programas y procedencia del recurso por cada uno, atendiendo el presupuesto de ingresos.

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.

El monto máximo para los **gastos de funcionamiento de los concejos**, no podrá ser superior al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizadas en el artículo 20 de la Ley 617 de 2000.

Respecto al presupuesto de la personería municipal se tiene que al hacer parte y ser una sección del presupuesto municipal, no puede presentarse por aparte.

La personería municipal goza de autonomía administrativa y presupuestal, esta última se refiere a la capacidad para ordenar el gasto en función de la ejecución del presupuesto[29].

Sobre el particular es oportuno citar la sentencia C- 508 de 1996 de la Corte Constitucional en la que se consideró lo siguiente:

> "16- Por lo expresado no observa la Corte que los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996 vulneren la Constitución al establecer que los alcaldes en lo tocante a su iniciativa, y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos respectivos, deban tener en cuenta que "*las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal*", pues este contenido normativo tiene sustento

[29] Decreto 111 de 1996 artículo 108

en lo señalado por el constituyente en relación con la autonomía presupuestal, y en particular los gastos de los municipios.

17- Lo anterior tampoco desconoce la autonomía presupuestal de las entidades de control -contralorías y personerías- como lo afirma el demandante, ya que no se trata de una disposición que consagre una intromisión indebida del legislador, pues dicha autonomía no es absoluta. La soberanía presupuestal del órgano de elección popular, como se aprecia, tiene una limitante establecida por el propio Constituyente, que quiso a través de la consagración del artículo 352 superior conservar el principio de unidad presupuestal para los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. Y si bien las entidades de control tienen autonomía en el manejo del presupuesto, lo cierto es que también están sometidas al principio de unidad presupuestal, por lo cual puede la ley limitar el monto de las apropiaciones previstas para los gastos de funcionamiento de las mismas" (Subrayado fuera de texto).

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*"[30].

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*

[30] Rodrigo Parra Vargas. Manual de Presupuesto Municipal. 8 Edición. 2013. Biblioteca Jurídica DIKE, p. 337.

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"[31].

7. La apertura de rubros adicionales al presupuesto y 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

De otra parte 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:

> "**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, incs. 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.

[31] Ibídem, Ley 819 de 2003, artículo 8

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)" (subrayado fuera de texto).

De modo pues que con arreglo al Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Decreto 111 de 1996 - normativa a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales-, 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 para el caso de los municipios en el acuerdo respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura previa disponibilidad certificad por el contador o quien haga sus veces.

8. Solución del caso concreto

En el presente caso el Acuerdo No. 019 de 5 de diciembre de 2018 "*por medio del cual se aprueba el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Almeida para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)*", contempla lo siguiente:

"...

CONSIDERANDO:

...
Que para presentar el proyecto de presupuesto y conforme a los lineamientos trazados por DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO se toma como base para calcular los ingresos por SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, el valor correspondiente al monto total final reportado mediante los documentos CONPES sociales de Distribución de 2018, así como la proyección del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Que una vez reportado el valor total de las transferencias del Sistema General de Participaciones para la vigencia fiscal 2019 correspondiente a la última doceava del año 2018 más las once doceavas del año 2019, para el caso de Propósito General,

APSB, Alimentación escolar y Salud y las Doce Doceavas del 2019 para el sector Educación, se debe realizar el ajuste del presupuesto a los valores y porcentajes indicados en aplicación del Plan de Desarrollo Municipal.

...

Que el valor de las inversiones realizadas, están discriminadas hasta el nivel de planes y programas y el valor detallado proyectado de los proyectos, se encuentra de manera informativa en el decreto 085 de 29 de octubre de 2018 medio del cual se adopta el Plan Operativo Anual de Inversiones para la vigencia fiscal 2019.

...

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO.- Fijar el presupuesto general ingresos del Municipio de Almeida, para la vigencia fiscal comprendida entre el Primero (1°) de Enero y el Treinta y Uno (31) de Diciembre de 2019, en la suma de **CUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE (4.972.644.000,oo),** de acuerdo con lo siguiente:

CODIGO	RUBRO	TOTAL PRESUPUESTO
1	Ingresos totales	4.972.664.000
11	Ingresos corrientes	4.972.664.000
111	Tributarios	205.355.000
...		
11104	Publicidad Exterior Visual	1.000
11105	Impuesto de delineación y licencias construcción	1.000
...		
113	NO TRIBUTARIOS	4.767.309.000
...		
113202	Multas establecimientos de comercio	1.000
113203	Sanciones urbanísticas	1.000
113204	Otras multas de gobierno	5.000
...		
113302	Industria y comercio	1.000
...		
11343	Otras rentas contractuales	1.000
...		

ARTICULO SEGUNDO.- Aprópiese al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Almeida, Boyacá, para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de Enero y el treinta y uno (31) de Diciembre de 2019, la suma de **CUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE (4.972.644.000,oo),** de acuerdo con lo siguiente:

Código	Rubro	Valor

2	Gastos	4.972.664.000
21	Gastos funcionamiento	920.636.811
211	Concejo municipal	99.195.515
212	Personería municipal	127.000.000
213	Nivel central (alcaldía y secretarias)	694.441.296
23	Total inversión	4.052.027.189
2301	Inversión SGP	1.642.000.000
230101	Educación	50.000.000
23010101	Calidad	30.000.000
...		
230102	Alimentación escolar	6.000.000
230103	Agua potable y saneamiento básico (sin incluir proyectos de vis)	275.000.000
23010301	Servicio de acueducto	149.000.000
23010302	Servicio de alcantarillado	99.500.000
23010303	Servicio de aseo	26.500.000
230104	Deporte y recreación	69.000.000
230105	Cultura	52.000.000
...		

DISPOSICIONES GENERALES

...

ARTÍCULO CUARENTA Y SEIS,- Autorizase al ejecutivo municipal para adicionar al presupuesto mediante Acto Administrativo los recursos provenientes y con destinación Específica, así como los recursos de posibles Reservas Presupuestales de la vigencia fiscal 2015 y 2016...".

A folio 21 se encuentra el proyecto de desagregación en el decreto de (*informativo para el Concejo y no hace parte del Acuerdo Componente Plan Operativo de Inversiones 2019*), en el que se destaca lo siguiente:

Código	Rubro	Valor
2	**Gastos**	**4.972.664.000**
21	**Gastos funcionamiento**	**920.636.811**
211	**Concejo municipal**	**99.195.515**
212	**Personería municipal**	**127.000.000**
213	**Nivel central (alcaldía y secretarias)**	**694.441.296**
...		
23	**Total inversión**	**4.052.027.189**
2301	**Inversión SGP**	**1.642.000.000**
230101	**Educación**	**50.000.000**

23010101	**Calidad**	**30.000.000**
2301010101	Adecuación de infraestructura educativa	4.000.000
2301010102	Pago de servicios públicos de las instituciones educativas	8.500.000
230101010201	Acueducto, alcantarillado y aseo	2.000.000
230101010202	Energía	6.000.000
230101010203	Internet	500.000
2301010103	Transporte escolar	9.000.000
...		
230102	**Alimentación escolar**	**6.000.000**
2301020101	Programa de alimentación escolar	6.000.000
230103	**Agua potable y saneamiento básico (sin incluir proyectos de vis)**	**275.000.000**
23010301	**Servicio de acueducto**	**149.000.000**
2301030101	Subsidios – fondo de solidaridad y pre distribución del ingreso – acueducto	16.500.000
2301030102	Pre inversión en diseño e interventoría	5.000.000
2301030103	Construcción, ampliación y mantenimiento de sistemas de acueducto	127.500.000
23010302	**Servicio de alcantarillado**	**99.500.000**
2301030201	Subsidios- fondo de solidaridad y redistribución del ingreso – alcantarillado	8.250.000
2301030202	Ampliación de sistemas de alcantarillado pluvial y sanitario	10.000.000
2301030203	Saneamiento básico rural	76.250.000
2301030204	Diseños e interventoría	5.000.000
23010303	**Servicio de aseo**	**26.500.000**
2301030301	Subsidios – fondo de solidaridad y redistribución del ingreso - aseo	16.500.000
2301030302	Proyectos de gestión integral de residuos sólidos	10.000.000
230104	**Deporte y recreación**	**69.000.000**
23010401	Fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre	35.000.000
23010402	Construcción, mantenimiento y/o adecuación de los escenarios deportivos y recreativos	11.200.000
23010403	Dotación de elementos deportivos y recreativos	6.000.000
23010404	Pago de instrucciones para la práctica del deporte	16.800.000
230105	**Cultura**	**52.000.000**
23010501	Fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales	42.000.000
23010502	Construcción, mantenimiento y/o adecuación de la infraestructura cultural	5.000.000
23010503	Inversión en red de biblioteca municipal	5.000.000
...		

Del mismo modo a folio 73 se aprecia el Decreto 085 de 29 de octubre de 2018 "*Por la cual se fija el Plan Operativo Anual de Inversiones del municipio de Almeida, Boyacá, para vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2019*", cuyo artículo 1° coincide con el proyecto de desagregación atrás citado, y en el que se consigna lo siguiente:

> "...es un elemento integral del sistema presupuestal que tiene por objeto determinar los programas, Subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal comprendida entre el primero enero y el treinta y uno de diciembre de 2019.
> ...
> ARTÍCULO SEGUNDO. Este Decreto hace parte informativa del proyecto de acuerdo No 014 de 2018 por medio del cual se fija el Presupuesto de la Vigencia Fiscal 2019" (subrayado fuera de texto).

Descendiendo al fondo del presente caso, se abordarán los siguientes cargos: i). La inclusión de programas no especificados en subprogramas; ii) la modificación del presupuesto; y la iii). Inobservancia de los principios orgánicos del presupuesto.

En relación con el primer cargo, referente a la *i) Inclusión de programas no especificados en subprogramas,* el departamento de Boyacá expresa que en el presupuesto oficial de gastos del municipio de Almeida, previsto en el Acuerdo 019 de 2018, no se aprecia los programas y subprogramas indicados en el Plan Operativo Anual de Inversión para el 2019 – POAI-, fijado en el Decreto 085 de 2018, y prueba de ello es "*...observar los códigos 23010101 correspondiente a calidad y subsiguientes, como agua potable, deporte o cultura, que designan el programa pero se abstienen de desarrollarlos tal y como lo indica la norma*".

Por su parte, el municipio de Almeida en defensa del acto demandado aduce que dentro "*del POAI se discriminan todos y cada uno de los rubros, lo que permite evidenciar que la información presentada al Concejo Municipal fue*

clara y dio a conocer cada uno de los programas y subprogramas que ejecutarían en el municipio cumpliendo con el Plan de Desarrollo 2016 - 2019".

Desde ya se dirá que este cargo de la demanda tiene 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. 019 de 2018 infringió lo señalado en el artículo 14 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 10 de la Ley 1176 de 2007, en vista de que no se evidencia la división de programas y subprogramas en que se invertirá el presupuesto aprobado con cargo al Sistema General de Participaciones, sin que sea suficiente que ello conste en un documento separado del acuerdo demandado, como de manera equivocada lo alega el municipio de Almeida y que acto seguido será expuesto.

Pues bien, de la revisión detallada del contenido del artículo segundo del acto administrativo controvertido, salta a la vista que le asiste razón al departamento de Boyacá 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.

Bajo el anterior supuesto, es evidente 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 (calidad, Alimentación escolar, agua potable, cultura), 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, sin que resulten suficientes los argumentos expuestos por el alcalde de Almeida en su intervención.

Téngase en cuenta que si bien en la contestación de la demanda allegada en término, se expuso que dentro "*del POAI se discriminan todos y cada uno de los rubros, lo que permite evidenciar que la información presentada al Concejo Municipal fue clara y dio a conocer cada uno de los programas y subprogramas que ejecutarían en el municipio cumpliendo con el Plan de Desarrollo 2016 - 2019*", de la lectura del artículo 2° del Decreto 085 de 2018, por el cual se fija el POAI, se tiene que dicha disposición hace parte informativa del proyecto de acuerdo n° 014 de 2018 por medio del cual se fija el presupuesto de la vigencia fiscal 2019**, y no del acuerdo demandado -019 de 2018-.**

Por consiguiente, es evidente el desconocimiento del principio de planificación, ya que el presupuesto de una entidad territorial debe guardar concordancia con el plan operativo anual de inversiones, vicio que en el presente caso afecta la totalidad del acuerdo demandado ya que allí no se consignan los subprogramas indicados en el POAI, Decreto 085 de 2018.

Además, está probado que el alcalde municipal de Almeida radicó ante el Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo de Presupuesto, adjuntado el "*proyecto de Desagregación*", pero solamente de manera informativa y con la advertencia que no hacia parte del acuerdo componente Plan Operativo de Inversiones 2019, en el que se hallan discriminados conforme a la Ley los gastos de inversión "INVERSIONES SGP" en programas y subprogramas (f. 21), circunstancia que desdibuja el deber de obligatoriedad que debe representar dicho acto administrativo para lograr su estricto cumplimiento.

-Dentro del cuerpo del Acuerdo No. 019 de 2018, además de no haberse incluido en su artículo 2° la discriminación expresa de los programas y subprogramas en el rubro de gastos de inversión, tampoco se expuso dentro de su amplio articulado que el referido "*Proyecto de Desagregación*, visible a folios 21, forma parte del acuerdo y por ende, que la ejecución de los rubros allí estipulados sean de obligatorio cumplimiento, careciendo entonces de fuerza vinculante su contenido, en detrimento de los principios presupuestales de programación integral, universalidad y especialización por los que imperiosamente debe estar regido el mismo.

-Aunque en el numeral 2° del auto admisorio de la demanda, se ofició a la alcaldía y al presidente del Concejo Municipal para que se pronunciaran sobre las observaciones al acuerdo n° 019 de 2018, oportunidad en la que podían allegar los antecedentes de las actuaciones que originaron la expedición de la norma enjuiciada, se echa de menos la copia de las actas de las sesiones de debate adelantadas por el Concejo el 24 y 28 de noviembre de 2018, respectivamente, con las cuales se hubiera podido verificar por la Sala de manera cierta, que en efecto fueron estudiados y analizados los programas y subprogramas que formarían parte del presupuesto de gastos de la entidad territorial.

No sobra advertir que la invalidez del Acuerdo No. 019 del 5 de diciembre de 2018, por medio del cual se aprueba del presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Almeida para la vigencia fiscal de 2019, que se declarará en esta providencia, 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 contempla como medida para contrarrestar los efectos nocivos de esta determinación, el mecanismo del *"decreto de*

repetición", mediante el cual continúa rigiendo el presupuesto del año anterior, es decir, de la vigencia 2018[32][33].

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 numeral 2° del artículo 91 y del inciso 2 del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.

ii). Modificación del presupuesto: En el componente de Disposiciones Generales, en el artículo 46, el concejo municipal autoriza al ejecutivo para hacer adiciones al presupuesto municipal mediante acto administrativo, lo que en el sentir de la Gobernación de Boyacá es una extralimitación en las atribuciones del burgomaestre puesto que dicha competencia es del Concejo Municipal.

Como se mencionó en las consideraciones es el concejo municipal y no el alcalde quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, por lo que el ejecutivo municipal no puede ordinariamente modificar el presupuesto, pues se repite, tal atribución corresponde al concejo municipal.

Al respecto, se debe decir que no resulta válido ni ajustado al ordenamiento superior que a través del acuerdo demandado el Concejo Municipal de Almeida le otorgue facultades amplias al alcalde para efectos de adicionar 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; los recursos de cooperación internacional, para proyectos de inversión que hayan sido aprobados por el

[32] Postura asumida en las sentencias de 8 de mayo de 2018 emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, MP. Fabio Iván Afanador García, dentro de los expedientes 2017-00010-00 y 2017-00031-00, municipios de Monguí y Páez.
[33] Decreto 111 de 1996 artículo 64

respectivo órgano corporativo; así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad.

Por ende, el Concejo Municipal de Almeida se extralimitó al autorizar al alcalde para realizar una labor que es de su competencia y que puede ejercer de manera permanente.

Por las razones expuestas, este cargo también prospera.

iii). Inobservancia de los principios orgánicos del presupuesto: El departamento de Boyacá estima, de la revisión del artículo 1° del acto demandado, mediante el cual se fija el presupuesto general de ingresos del municipio de Almeida de 2019, que "*...los valores planificados en dichos ítems* ***carecen por completo de planeación*** *en el entendido del estatuto orgánico del presupuesto*".

Respecto a este último cargo, se tiene que al examinar el acto bajo revisión, efectivamente se violaron disposiciones jurídicas que son claras en consignar **que en la ley o en el decreto respectivo, para el caso del orden municipal en los acuerdos en los que se creen rubros se debe establecer de manera clara y precisa los recursos que han de servir de base para su apertura,** salvo que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones.

Si bien en el presente caso se crearon rubros de ingresos con estimativos de recaudo y gasto igual a mil ($1,000), y cinco mil pesos ($5,000), dichas sumas desconocen los principios presupuestales de exactitud, acuciosidad, especificidad y armonía presupuestal, toda vez que 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**, 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.

Se debe decir también que los ingresos corrientes se caracterizan por su regularidad y por que su base de cálculo y 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**.

Por consiguiente, la Sala echa de menos que el alcalde municipal hubiera empleado algún método para calcular las rentas del ente territorial, en concreto para establecer algunos ingresos corrientes tributarios (Publicidad exterior visual, impuesto de delineación y licencias construcción), no tributarios (multas establecimientos de comercio, sanciones urbanísticas, otras multas de gobierno, industria y comercio); y rentas destinación específica (otras rentas contractuales).

Así pues, 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 que dicha afirmación desconoce los citados principios presupuestales y que 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 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. Otro factor que se considera para evaluar los rendimientos, es la relación de la base tributaria y el índice tomado para evitar sorpresas.

En este orden de ideas, la Sala concluye que este cargo también prospera, ya que el Acuerdo 019 de 2018 creó en el presupuesto municipal de Almeida unos rubros, sin que se precisen los recursos que sirven de sustento para su apertura. Lo anterior atendiendo que no se trata de créditos abiertos mediante contracrédito[33] y tampoco reposa certificación emitida por el contador en relación con la disponibilidad de los ingresos del municipio para abrir los mencionados rubros adicionales al presupuesto.

Por las razones expuestas, se declarará la invalidez del Acuerdo 019 de 5 de diciembre de 2018.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR la invalidez del Acuerdo 019 del 5 de diciembre de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Almeida, conforme a la motivación expuesta.

[33]http://www.gerencia.unal.edu.co/CMS/def_glosario.php?termino=92: Monto de apropiación disponible que es reducido de un nivel rentístico del ingreso, de un rubro presupuestal del gasto o de ambos.

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. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Almeida.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 90 de hoy 31 MAY 2019
EL SECRETARIO