

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, 22 de abril de 2020

Acción : **Validez de Acuerdo Municipal**  
Demandante : **Departamento de Boyacá**  
Demandado : **Municipio de Rondón**  
Expediente : **15001-23-33-000-2019-00519-00**

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 n°. 008 de 29 de agosto de 2019, *“Por medio del cual se crea el fondo rotatorio de vehículos, de maquinaria, equipos y herramientas del municipio de Rondón”*.

#### I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del mencionado acuerdo, expedido por el Concejo Municipal de Rondón - Boyacá.

#### II. HECHOS

El Concejo Municipal de Rondón expidió el Acuerdo Municipal n° 008 de 2019, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 6 de septiembre de 2019 para su revisión (f. 6).

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Constitución Política y a la Ley.

Estima como normas violadas: el artículo 6 de la Constitución Política, el artículo 121 de la Ley 489 de 1998; el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002; y los artículos 11 literal a), 15, 16, 30 y 103 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 Rondón desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

El demandante aduce que se trae a la vida jurídica un organismo sin personería jurídica, con financiamiento presupuestal, recaudos y responsabilidades que trasgrede principios del citado del Decreto 111 de 1996.

Expresa que se creó ilegalmente el fondo de maquinaria, equipos y herramientas, sin personería jurídica y sin una ley que habilite la destinación de rentas, lo que trasgrede el principio de unidad de caja y el artículo 30 del Decreto 111 de 1996.

Advierte la vulneración del principio de universalidad del presupuesto, de la lectura del artículo 3º del acto acusado, que habla de la financiación del fondo, concluyendo el departamento que los citados ingresos no entrarán al tesoro municipal como lo exige el principio presupuestal y, en consecuencia, de ser validado el acuerdo n° 08 de 2019 “ *...el presupuesto municipal de Rondón no contendría la totalidad de los gastos públicos*”.

En relación con la expresión de que se incluirán en los rendimientos financieros en los recursos del fondo, dice que se quebranta aún más la universalidad presupuestal del municipio.

Por último, sostiene que el presupuesto general y el presupuesto pensado para el fondo no pueden coexistir, de acuerdo con el ordenamiento vigente, pues se contraponen el uno al otro, impidiendo la aplicación del principio de universalidad y en consecuencia viciando de nulidad el acuerdo enjuiciado.

### **III. TRÁMITE PROCESAL**

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 1° de octubre de 2019 (f. 4) siendo admitida por el despacho mediante providencia del 18 de octubre de 2019 (fl. 29), 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.32), no hubo pronunciamiento del Municipio de Rondón, del Concejo Municipal ni de cualquier tercero para defender o impugnar la legalidad del acto cuestionado.

3. Mediante providencia del 18 de noviembre de 2019 (fl 34) se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio. Sin término probatorio en tanto las pruebas se encuentran aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

### **IV- CONSIDERACIONES**

#### **1. Problema jurídico**

En esta oportunidad le corresponde a la Corporación determinar si el Concejo Municipal de Rondón, desconoció las normas invocadas como violadas, al crear en el Acuerdo Municipal n° 008 del 29 de agosto de 2019 el Fondo Rotatorio de Vehículos, de Maquinaria, Equipos y Herramientas del municipio

de Rondón, ya que en el sentir de la Gobernación de Boyacá i) se creó ilegalmente, el que además no tiene personería jurídica, ni una ley que habilite la destinación de rentas, lo que trasgrede en su sentir el principio de unidad de caja y el artículo 30 del Decreto 111 de 1996; ii) que también se vulnera el principio de universalidad del presupuesto, de la lectura del artículo 3º del acto acusado, que habla de la financiación del fondo, ya que según el dicho del departamento, los citados ingresos no entrarán al tesoro municipal como lo exige el principio presupuestal y en consecuencia, de ser validado el acuerdo n° 08 de 2019 “...*el presupuesto municipal de Rondón no contendría la totalidad de los gastos públicos*” y iii) que el presupuesto general y el presupuesto pensado para el fondo no pueden coexistir, de acuerdo con el ordenamiento vigente, pues se contraponen el uno al otro, impidiendo la aplicación del principio de universalidad.

Con el fin de despejar el anterior interrogante, la Sala analizará los siguientes tópicos: i) los principios del sistema presupuestal colombiano; ii) el principio de universalidad; iii) el principio de unidad de caja y; iv) el fondo rotatorio de vehículos, de maquinaria, equipos y herramientas del municipio de Rondón y la v) la solución del caso concreto.

## **2. 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<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Tomado del libro: SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. Hacienda Pública Municipal en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. 2009. p. 138 – 140.

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 ni 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 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<sup>2</sup>.** Atiende a un balance entre ingresos y gastos del municipio, que resulte, al menos en teoría, en que el municipio no se vea sometido a una situación de déficit fiscal.

---

<sup>2</sup> 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”. *Ibid.* SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. p. 141.

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**<sup>3</sup>: “El año fiscal está comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre. Después de esta fecha no podrán asumirse compromisos con cargo a apropiaciones del año fiscal que se ocurra en esa fecha y los saldos de apropiaciones no afectados por compromisos caducarán sin excepción”<sup>4</sup>

c) **UNIVERSALIDAD**<sup>5</sup>: “El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”<sup>6</sup>

d) **UNIDAD DE CAJA**<sup>7</sup>: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.”<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Se exceptúan de la generalidad, sin vulnerar este principio, las reservas de caja (cuentas por pagar) y las reservas de apropiación. Sobre el tema, ver la Sentencia C-502 de 04 de noviembre de 1993; M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>4</sup> INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA. Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. Medellín: Instituto para el Desarrollo de Antioquia, mayo de 2014. p. 21.

<sup>5</sup> Sobre este principio se ahondará más adelante en esta misma sentencia.

<sup>6</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 (15, noviembre, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Bogotá D.C. Diario Oficial 42692 de enero 18 de 1996. Artículo 15.

<sup>7</sup> Al igual que con el principio anterior, más adelante se hará un análisis más profundo del mismo.

<sup>8</sup> Op. Cit. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 de 1996. Artículo 16.

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) **COHERENCIA MACROECONÓMICA:** El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

i) **HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL:** El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

Abordados los principios que conforman el Sistema Presupuestal Colombiano, ahora pasaremos a analizar en detalle dos de ellos, ambos contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

### **3. El principio de universalidad**

El principio de universalidad, contenido en el artículo 15 del EOP (transcrito *ut supra*), suscita un debate importante a nivel doctrinal, pues mientras un

sector de esta considera que el principio contempla sólo lo relativo al gasto público, hay otros que defienden un concepto más amplio, que abarca también a los ingresos que tenga la entidad.

Así, por el lado de los defensores de un concepto que se refiere sólo a los egresos, tenemos, entre otros, al ya citado catedrático Pedro Alfonso Sánchez Cubides. También el Departamento Nacional de Planeación, es partidario de esta teoría, y observa lo siguiente:

“Este principio no se refiere a que en el presupuesto deban estar incorporados todos los ingresos, pero sí todos los gastos, reconociendo que existe la posibilidad de que los ingresos no sean suficientes para cubrir los gastos y que, en consecuencia, el gobierno (gobernador o alcalde) puedan proponer la adopción de nuevas rentas autorizadas por la ley a favor de los departamentos y municipios para financiar dichos gastos, es decir, presentar un presupuesto complementario.<sup>9</sup>

Tesis similar comparte el Instituto para el Desarrollo de Antioquia, el cual explica que la universalidad se refiere a la incorporación de gastos, no de egresos:

“Este principio se refiere a que en el presupuesto deban estar incorporados todos los gastos, reconociendo que existe la posibilidad de que los ingresos no sean suficientes para cubrir los gastos y que, en consecuencia, el alcalde puede proponer la adopción de nuevas rentas autorizadas por la ley al concejo municipal para financiar dichos gastos. Es decir, presentar un presupuesto complementario<sup>10</sup>”

En contrario sentido se expresa Marcel Waline, el cual considera que “*este principio consiste en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, figuren en un presupuesto*”<sup>11</sup>. También el Ph.D. William Leguizamón Acosta, quien, a partir de la interpretación del artículo 45 constitucional, plantea que el principio de universalidad abarca los ingresos municipales. A continuación, y

---

<sup>9</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial – 2012. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2012. p. 46.

<sup>10</sup> Op. Cit. INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA. p. 22.

<sup>11</sup> RESTREPO. Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1992. p. 203. Citado por: COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA. Sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

con el objetivo de aportar claridad en este punto, se transcribirá *in extenso* la posición del autor:

**“El presupuesto debe comprender todos los ingresos y los gastos del Estado durante cada período anual, así lo establece el artículo 345 (de la Constitución Política de 1991): “No se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas (ingresos) ni hacer erogaciones con cargo al tesoro que no se halle incluido en el de gastos”. Este principio obliga a calcular el panorama global tanto de los ingresos como de los egresos del Estado, al momento de formular el presupuesto, así, el artículo 347 considere sólo el aspecto del gasto y el artículo 15 del estatuto orgánico al definir el principio de la universalidad hable solamente de la totalidad de los gastos, esto se deduce del contenido del artículo 345, al referirse a los dos rubros del presupuesto.**

(...)

Debemos considerar la tendencia ancestral (sic) Colombiana, sobre el ejercicio del control fiscal encaminado exclusivamente sobre el gasto público; todas las normas relacionadas así lo disponen y es muy poco el cuidado y la vigilancia que se ejerce sobre los ingresos del Estado; por lo tanto, no es raro encontrar una definición encausada hacia la “universalidad de los gastos”. **Basta observar la estructura y el sistema presupuestal del Estatuto Orgánico para entenderlo como una universalidad de ingresos y gastos.**<sup>12</sup> (Destacados, fuera del texto original.)

Si bien, como se observó anteriormente, la doctrina no tiene un criterio uniforme sobre el principio de universalidad, en lo respectivo a los ingresos; la H. Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de sentar una posición al respecto, decantándose por la tesis de que la universalidad no cobija, al menos en el actual sistema presupuestal colombiano, a los ingresos que perciba una entidad pública. Esto lo vemos, principalmente, en la Sentencia C-478 de 1992, donde la sala plena del honorable tribunal, a partir del estudio de constitucionalidad del artículo 94 de la Ley 38 de 1989, expuso lo siguiente:

“El principio de la universalidad de ingresos busca incluir en el presupuesto todos los ingresos y rentas del Estado en un determinado nivel. Este concepto aparece en el artículo 11 de la ley<sup>13</sup>. La Corte encuentra que el precepto de universalidad

---

<sup>12</sup> ACOSTA LEGUIZAMÓN, William. Derecho constitucional económico. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 2002. p. 285 – 286.

<sup>13</sup> El artículo en mención, estipulaba lo siguiente: “UNIVERSALIDAD. Los estimativos de ingresos incluirán, el total de los provenientes de impuestos por servicios o actividades de la Nación o de las entidades y organismos contemplados en el artículo 2o. del presente Estatuto, y todos los recursos de capital que aquéllas y éstos esperen recibir o reciban, durante el año fiscal sin deducción alguna.”

no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política. **El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas.**

(...)

A manera de conclusión del examen de los principios consagrados en la Ley 38 de 1989, se advierte que salvo los de universalidad de los ingresos y de equilibrio presupuestal, los demás son coherentes con el Título XII de la Constitución<sup>14</sup>” (Destacado fuera del texto original).

Esta tesis fue reiterada por la jurisprudencia del Alto Tribunal, en la Sentencia C-337/93, la cual, luego de anotar que la consagración de este principio “*obedece a que se vio la necesidad de una concepción total, puesto que el control político-fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario*”<sup>15</sup>; advierte que el tema ya ha sido tratado por la jurisprudencia constitucional, y se atiene a lo dispuesto en la Sentencia C-478 de 1992, en los apartes transcritos anteriormente.

Al comparar el artículo 11 original de la Ley 38 de 1989, y el artículo 15 del Decreto 111 de 1996, ambas normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto (el anterior, y el vigente), se observa que **el ítem de ingresos, ha sido removido del principio de universalidad**. Esto se ajusta a lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en las ya citadas providencias, pues de haberse continuado con la incorporación al presupuesto de la totalidad de ingresos, se estaría contraviniendo la Carta Política vigente.

#### **4. El principio de unidad de caja**

El principio de unidad de caja, contenido en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, consiste en que los **pagos de las apropiaciones**

---

<sup>14</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA. Sentencia C-478 de 06 de agosto de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>15</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA. Sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

**que se autoricen en el presupuesto, deben ser atendidos con el dinero proveniente de todas las rentas y recursos de capital que tenga la entidad.**

El artículo 103 del EOP establece la obligación de la administración de depositar los recursos en una cuenta única, en los siguientes términos:

“...A partir de la vigencia de la presente Ley, los órganos del orden nacional de la administración pública sólo tendrán que depositar sus recursos en la Cuenta Única Nacional que para el efecto se establezca, a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, o a nombre de éste seguido a nombre del órgano, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno” (subrayado fuera de texto).

En palabras del H. Consejo de Estado “todos los recursos de la Nación van a una bolsa común para responder con ella por los gastos decretados en el presupuesto”<sup>16</sup>, en dicha oportunidad se precisó lo siguiente:

“a. La autonomía constitucionalmente conferida a los entes territoriales y a las entidades descentralizadas por servicios, se traduce, entre otras, en la facultad para administrar los recursos y los bienes a ellos asignados dentro de los límites que fija la Constitución, la ley y en particular, los del Estatuto Orgánico del presupuesto.

b. El artículo 352 de la Constitución Política reconoce la existencia de presupuestos separados en los diferentes órdenes: el nacional, **los territoriales** y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel.

c. El hecho cierto de que por mandato de la ley orgánica, los entes territoriales deban regirse por el principio de unidad de caja y que las entidades descentralizadas territorialmente en su ejecución presupuestal deban ajustarse a las políticas fiscales del Estado como un todo, **no implica que los recursos de este tipo de entes deban hacer unidad de caja con los de la Nación**, pues se trata de presupuestos y patrimonios independientes en razón de la autonomía constitucional y legal conferida a ellos” (subrayado fuera de texto).

La Sala aprecia que este principio es de aplicación relativa, pues el mismo legislador prohibió que los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones entren a formar parte de esa bolsa común de las entidades

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Daño patrimonial por pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes públicos. 15 de noviembre de 2007. Radicación: 11001-03-06-000-2007-00077-00. C.P. Gustavo Aponte Santos.

públicas, tal y como se consagra en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001<sup>17</sup>, en la que se dispone que “...los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional...” (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, los recursos del Sistema General de Participaciones no pueden confundirse con los demás recursos de las entidades territoriales y su administración debe hacerse de manera separada y por cada sector<sup>18</sup>.

En este orden de ideas, se puede concluir que el principio de unidad de caja hace referencia a que las apropiaciones (gastos) que se autoricen en el presupuesto, se deben asumir con las rentas y recursos (ingresos). Para lo cual los municipios tendrán una cuenta única municipal que contendrá todos los ingresos (rentas y recursos), con la excepción de los recursos provenientes del SGP que deberán ser administrados por medio de cuentas especiales, separadas de las demás rentas de la entidad territorial.

Entonces, para saber si se está frente a una de las excepciones legales del principio de unidad de caja, debe hacerse un análisis del caso concreto, con la finalidad de determinar la validez del actuar de concejo municipal.

## **5. El fondo rotatorio de vehículos, de maquinaria, equipos y herramientas del municipio de Rondón**

Si bien la denominación de “fondo rotatorio”, puede entenderse como una cuenta que está destinada a financiar operaciones continuas, observa esta Sala que, en el contexto que se debe analizar, es decir, el municipal, la categoría de

---

<sup>17</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 Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

<sup>18</sup> Sentencia C- 566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Galvis

fondos que deben estudiarse son los fondos especiales, es decir, los ingresos creados y definidos en los acuerdos para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador". Estos fondos deben estar contemplados en el presupuesto municipal que se apruebe por parte de los entes encargados de tal función.

Estos fondos especiales, como lo expresó la H. Corte Constitucional<sup>19</sup>, constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, y no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes. Sin embargo, como lo anota el Departamento Nacional de Planeación: "*dado que en el nivel territorial no se presenta la situación del recaudo de ingresos que no correspondan a ingresos corrientes o a los recursos de capital, se considera que esta clasificación no es aplicable en los municipios y en los departamentos.*"<sup>20</sup>

## **6. Solución del caso en concreto**

Descendiendo al caso concreto le corresponde a la Corporación determinar si el Concejo Municipal de Rondón, desconoció las normas invocadas como violadas, al crear en el Acuerdo Municipal n° 008 del 29 de agosto de 2019 el Fondo Rotatorio de Vehículos, de Maquinaria, Equipos y Herramientas del municipio de Rondón, ya que en el sentir de la Gobernación de Boyacá i) se creó ilegalmente, el que además no tiene personería jurídica, ni una ley que habilite la destinación de rentas, lo que trasgrede en su sentir el principio de unidad de caja y el artículo 30 del Decreto 111 de 1996; ii) que también se vulnera el principio de universalidad del presupuesto, de la lectura del artículo 3° del acto acusado, que habla de la financiación del fondo, ya que según el dicho del departamento, los citados ingresos no entrarán al tesoro municipal como lo exige el principio presupuestal y en consecuencia, de ser validado el acuerdo n° 08 de 2019 "*...el presupuesto municipal de Rondón no contendría*

<sup>19</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA. Sentencia C-009 de 23 de enero de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>20</sup> Op. Cit. COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. p. 155.

*la totalidad de los gastos públicos”* y iii) que el presupuesto general y el presupuesto pensado para el fondo no pueden coexistir, de acuerdo con el ordenamiento vigente, pues se contraponen el uno al otro, impidiendo la aplicación del principio de universalidad.

En el acuerdo demandado *“por medio del cual se crea el fondo rotatorio de vehículos, de maquinaria, equipos y herramientas del municipio de Rondón”* se consideró y acordó lo siguiente (f. 6):

“...Que se hace necesario organizar la administración, aseguramiento, operación, mantenimiento, reparación, sustitución, renovación de la maquinaria, así como los equipos complementarios con los que se presten servicios que beneficien a los habitantes del municipio de Rondón Boyacá.

3. Que es necesario definir la financiación de algunos conceptos correspondientes a la administración, operación, mantenimiento, reparación, sustitución, renovación de la maquinaria, así como los equipos complementarios con los que se presten servicios que beneficien a los habitantes del municipio de Rondón Boyacá.

4. Que se debe organizar la forma de recaudar los recursos que le ingresen al municipio por concepto de alquiler de estos bienes y orientar su gasto en el adecuado uso de los mismos.

## **ACUERDA CREACIÓN Y OBJETO**

**ARTÍCULO PRIMERO: CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA.** Créase el fondo rotatorio de vehículos, de maquinaria, equipos y herramientas del municipio de Rondón Boyacá, con una cuenta especial en el presupuesto, sin personería jurídica dentro de la contabilidad del municipio, con unidad de caja en su interior y sometida a las normas del régimen presupuestal y fiscal.

...

**ARTÍCULO TERCERO: RECURSOS:** FONDO ROTATORIO DE VEHÍCULOS, DE MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTAS DEL MUNICIPIO DE RONDÓN será financiado por los siguientes recursos:

1. Las partidas libremente asignadas al Fondo...
2. Los aportes, donaciones y demás recursos provenientes de la Nación, del Departamento, de entidades de derecho público y privadas y de personas naturales que tengan como destinación específica el Banco de Maquinaria del municipio de Rondón...

3. Las rentas contractuales derivadas del alquiler de maquinaria y equipos.
4. El valor de los rendimientos de las inversiones financieras que se generen.
5. Los demás recursos que se generen para el municipio con destino este”.

**ARTÍCULO CUARTO: Destinos de los recursos:** Los recursos recaudados se destinarán, para financiar de manera exclusiva la administración, aseguramiento, operación, mantenimiento, reparación, sustitución, renovación de la maquinaria.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** En caso de que por dichos recaudos se generen excedentes, se podrán utilizar para fortalecer el fondo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** En caso de que las partidas sean insuficientes para el cubrimiento de los gastos de que trata este artículo, los mismos se harán con cargos a Fondos Comunes.

**ARTÍCULO QUINTO.** Los recaudos obtenidos de conformidad con el artículo tercero del presente acuerdo por la prestación del servicio de vehículos... serán llevados a una cuenta especial de la Secretaria de Hacienda del municipio que se denominada “FONDO ROTATORIO DE MAQUINARIA”.

...

**ARTÍCULO SÉPTIMO: ADMINISTRACIÓN Y ORDENACIÓN DEL GASTO.** La ordenación del gasto y administración del fondo, recaerá en cabeza del alcalde municipal de Rondón Boyacá...  
...”

En relación con el cargo consistente en que se transgredió el principio de universalidad, la Sala observa, contrario a lo manifestado por el Departamento de Boyacá, que dicho principio, a la luz de la vigente normatividad, no contempla en su aplicación el deber de incluir la totalidad de estimativos de ingresos que tenga el municipio.

Luego, se concluye que el cargo no puede prosperar, pues se fundamenta en una concepción del principio de universalidad, que ha sido superada en el ordenamiento normativo actual, atendiendo a los nuevos principios que contempla la Carta Política, comoquiera que dicho principio **solo hace relación a los gastos públicos del municipio y no a los ingresos.**

-El segundo cargo planteado por el Departamento de Boyacá se fundamenta en que el Acuerdo n°. 008 de 2019 transgredió el principio de unidad de caja. Sobre este, se debe manifestar que no tiene un carácter absoluto, el que exige

que **todas las rentas y recursos del municipio deban estar contenidos en una cuenta única municipal**, en virtud del principio de autonomía constitucional y legal de los entes territoriales, no obstante, los recursos del SGP, de la salud y del régimen subsidiado deben ser administrados por medio de cuentas especiales, separadas de las demás rentas de la entidad territorial.

Por consiguiente, la Sala estima que con la implementación del fondo rotatorio se **creó una cuenta alterna**, contrariando la normatividad citada, que indica que todos los ingresos y rentas deben estar en una sola bolsa, con la finalidad de asumir las apropiaciones o gastos autorizados en el presupuesto. Efectivamente, en el acuerdo demandado se creó una cuenta individual manejada por la Tesorería Municipal –art 8-, cuyo dinero recaudado se destinará exclusivamente a la “*administración, aseguramiento, operación, mantenimiento, reparación, sustitución, renovación de la maquinaria*” (art 4), recaudos que “... *serán llevados a una cuenta especial de la Secretaria de Hacienda del municipio... denominada “FONDO ROTATORIO DE MAQUINARIA”* (art. 5).

También se aprecia que en el presente caso no se configuran las excepciones que permiten a los municipios abrir cuentas especiales, separadas de las demás rentas de la entidad territorial, toda vez que se reitera **no se trata de recursos destinados o provenientes del SGP, de la salud o para el régimen subsidiado**.

Por las razones dadas, el cargo relativo a la violación del principio de unidad de caja está llamado a prosperar, razón por la que se declarará la invalidez del Acuerdo 008 de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Rondón<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> El presente fallo tuvo como precedente la sentencia proferida dentro del medio de control de validez de acuerdo radicado con el número 2016-00706, municipio de San José de Pare- Creación fondo rotatorio.

-Por otro lado, el apoderado de la Gobernación de Boyacá advierte que el Concejo Municipal al haber creado el citado Fondo Rotatorio estaría utilizando una figura que no cuenta con base legal en la actualidad, criterio que comparte la Sala, porque en el presente caso se creó un fondo rotatorio que efectivamente no tiene sustento legal por la derogatoria expresa del Decreto Ley 3130 de 1968.

Ciertamente, el Decreto 3130 de 1968 mediante el cual se definía los fondos rotatorios como un *“sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo”* y que de alguna manera facultaba su creación, fue derogado expresamente por la Ley 489 de 1998, perdiendo el citado decreto vigencia, dejando de producir efectos.

Además, aunque la ley no prohíba la creación de dichos fondos, los diferentes actos que pueda proferir el Concejo Municipal de Rondón, no están dados por aquello que no se les prohíba, sino por aquello que les esté permitido. Dicho de otra forma, su competencia está dada por aquello que la norma les permite realizar, sin entender que la no prohibición expresa de algo que se le escape al legislador, pueda entenderse como algo autorizado.

Por las razones expuestas, se declarará ña invalidez del acuerdo municipal demandado.

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,

Acción : Validez de Acuerdo Municipal  
Demandante : Departamento de Boyacá  
Demandado : Municipio de Rondón  
Expediente : 15001-23-33-000-2019-00519-00

20

**FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR la invalidez** del Acuerdo 008 del 29 de agosto de 2019 proferido por el Concejo Municipal de Rondón, conforme a la motivación expuesta.

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

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**