

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ
RADICACIÓN: 150012333000-2020-00103-00

=====

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

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls.1-6 vto)

1.1. Pretensiones.

El apoderado del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo N° 029 del 6 de diciembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ, "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES GENERALES". Igualmente solicito emitir pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que

debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de violación.

1.2. Hechos.

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

El Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ expidió el Acuerdo No. 029 del 6 de diciembre de 2019, "*POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES GENERALES*". Dicho acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento el 17 de enero de 2020, y una vez hecha la revisión ordenada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se encontró que es contrario a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como vulnerado los artículos 11, 13, 15, 17, 18, 30 y 36 del Decreto 111 de 1996; el artículo 14 del Decreto 568 de 1996; artículos 1 y 29 del Decreto 4836 de 2011; artículo 89 de la Ley 142 de 1994; artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996; artículos 9 y 10 del Decreto 399 de 2011; artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 01284 de 2017 y los artículos 53 y 54 de la Ley 1523 de 2012.

Indicó que el Acuerdo examinado, en su artículo segundo, vulneró lo preceptuado en los artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996 y 14 del Decreto 568 de 1996, por cuanto no desagregó a nivel de programas y subprogramas los gastos de inversión de los diferentes sectores que allí relaciona, desconociendo con ello, además, los principios presupuestales de planificación, universalidad, programación integral y especialización previstos en los artículos 13, 15, 17 y 18, respectivamente, del citado Decreto 111 de 1996. Específicamente, no clasificó los gastos de inversión de acuerdo a las fuentes de financiación definidas y clasificadas en el capítulo de ingresos, dado que existen recursos y rentas de destinación específica y de libre destinación, en los términos de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 en armonía con la Ley 617 de 2000 y con los Acuerdos Municipales que crearon los Fondos Especiales, incluido el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso FSRI, que a la postre no se prevé en el presupuesto del municipio para la vigencia fiscal 2020.

Al respecto, recordó que la Ley Orgánica del Presupuesto le es aplicable a los entes territoriales. Normatividad que en su artículo 11 determina la conformación del presupuesto de gastos, entre estos, el presupuesto de inversión, los cuales deben clasificarse y detallarse en la forma en que indiquen los reglamentos, mandato que encontró desarrollo en el Decreto 568 de 1996, cuyo artículo 14 previó que los gastos de inversión deben clasificarse en programas y subprogramas.

De igual modo, que la Ley 617 de 2000, en el parágrafo 1 de su artículo 3, señaló que los ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos corrientes excluyéndose las rentas de destinación específica entendidas como las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado, así mismo, los recursos destinados a los fondos - cuenta o fondos especiales creados mediante Acuerdo en armonía con los mandatos constitucionales y legales.

Con fundamento en esta última apreciación coligió que el Concejo Municipal de Puerto Boyacá tenía la obligación de incluir en el artículo segundo del Acuerdo No. 029 del 6 de diciembre de 2019, una discriminación expresa, no solo de los programas y subprogramas para cada uno de los sectores de inversión allí enunciados, con sus respectivas fuentes de financiación debidamente clasificados y codificados, sino también de cada uno de los fondos cuenta que en forma independiente fueron incorporados en el capítulo de ingresos, pues en virtud de los principios de especialización y equilibrio presupuestal, así como del objeto previsto en su creación, estos fondos no son únicamente de ingresos, sino también de gastos.

Por último, precisó que si bien es cierto, en el artículo 4 del Acuerdo acusado se hace alusión a unos anexos explicativos del presupuesto de egresos, no lo es menos que estos no forman parte integral de aquel, no se les da ese alcance, circunstancia que desdibuja el deber de obligatoriedad que representa dicho acto para ajustarse a la legalidad. Solo precisó sumas asignadas a cada rubro o código presupuestal que permitirán la expedición del Decreto de Liquidación del Presupuesto cuya competencia recae en el Alcalde, lo cual no garantiza que dichas partidas o asignaciones presupuestales se respeten, pues las podría modificar a su conveniencia, máxime que en el artículo 10 del Acuerdo lo faculta para adecuar los rubros respectivamente, lo que igualmente es ilegal e inconstitucional.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 13 de febrero de 2020 (fl. 6 vto), siendo admitida por auto del día 17 siguiente (fl.

112), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y en el D.L. 1333 de 1986. Una vez se fijó el proceso en lista (fl. 117), el municipio de PUERTO BOYACÁ guardó silencio; en auto del 30 de junio siguiente, se tuvo por no contestada la demanda y se decretaron las pruebas del proceso (fls. 118), finalmente en auto del 31 de julio, se expidió auto de mejor proveer en el que se ordenó oficiar a la Alcaldía del municipio de Puerto Boyacá con el fin de que allegan al expediente información y documentación acerca del Acuerdo enjuiciado

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Municipio de PUERTO BOYACÁ guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

El actor demandó la invalidez del Acuerdo N° 029 del 6 de diciembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ, "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES GENERALES" cuyo articulado es el siguiente:

"ARTÍCULO 1°: Fíjese el cómputo total de los ingresos del Municipio de Puerto Boyacá, para la vigencia fiscal del primero 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, en la suma de sesenta mil trescientos ochenta y seis millones trescientos treinta mil setecientos sesenta y tres pesos (60,386,330,763), distribuidos de la siguiente forma:

| RUBRO PRESUPUESTAL | DESCRIPCION RUBRO | INICIAL |
|-----------------------|---------------------|----------------|
| 1 | PRESUPUESTO RENTAS | 60.386.330.763 |
| 101 | INGRESOS ALCALDÍA | 60.386.330.763 |
| 10101 | INGRESOS CORRIENTES | 60.386.330.763 |

| | | |
|--------------|--|----------------|
| 1010101 | INGRESOS TRIBUTARIOS | 16.678.676.948 |
| 10101011 | IMPUESTO CIRCULACION Y TRÁNSITO VEHÍCULOS SERVICIO PÚBLICO | 2.000.000 |
| 101010111 | IMPUESTO CIRCULACION Y TRÁNSITO VEHÍCULOS SERVICIOS PÚBLICOS | 2.000.000 |
| 101010111001 | VIGENCIA ACTUAL | 1.000.000 |
| 101010111002 | VIGENCIA ANTERIOR | 1.000.000 |
| 10101012 | IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO | 3.459.880.000 |
| 101010121 | IMPUESTO PREDIAL VIGENCIA | 3.459.880.000 |
| 101010121001 | VIGENCIA ACTUAL | 2.944.880.000 |
| 101010121002 | VIGENCIA ANTERIOR | 515.000.000 |
| 10101013 | IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO | 5.739.665.245 |
| 101010131 | IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA | 5.739.665.245 |
| 101010131001 | INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA ACTUAL | 4.655.223.070 |
| 101010131002 | INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA ANTERIOR | 1.084.442.175 |
| 10101014 | AVISOS Y TABLEROS | 489.810.902 |
| 101010141 | AVISOS Y TABLEROS | 489.810.902 |
| 101010141001 | AVISOS Y TABLEROS VIGENCIA ACTUAL | 489.810.902 |
| 10101015 | IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO | 4.815.740.547 |
| 101010151 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 4.815.740.547 |
| 101010151001 | IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO | 4.403.740.547 |
| 101010151002 | IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO - CONVENIO | 412.000.000 |
| 10101016 | OTROS TRIBUTARIOS | 2.171.580.254 |
| 101010161 | OTROS TRIBUTARIOS | 2.171.580.254 |
| 101010161001 | PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL | 1.500.000 |
| 101010161002 | IMPUESTO DE DELINEACIÓN | 70.000.000 |
| 101010161003 | SOBRETASA A LA GASOLINA | 2.071.818.220 |
| 101010161004 | IMPUESTO SOBRE TELÉFONOS | 21.207.482 |
| 101010161005 | MARCAS Y PATENTES | 4.024.552 |
| 101010161006 | VALLAS PASACALLES, PERIFONEO Y SIMILARES | 1.030.000 |
| 101010161007 | OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS | 2.000.000 |
| 1010102 | INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 434.823.401 |
| 10101021 | TASAS Y DERECHOS | 12.500.000 |
| 101010211 | TASAS Y DERECHOS | 12.500.000 |
| 101010211001 | OCUPACIÓN DE VIAS, PLAZAS Y LUGARES PÚBLICOS | 2.000.000 |
| 101010211002 | ROTURA Y RECONSTRUCCION DE PAVIMENTOS | 2.000.000 |
| 101010211003 | CERTIFICACIONES MUNICIPALES | 8.000.000 |
| 101010211004 | OTRAS TASAS | 500.000 |
| 10101022 | MULTAS Y SANCIONES | 1.500.000 |
| 101010221 | MULTAS Y SANCIONES | 1.500.000 |
| 101010221001 | MULTAS DE GOBIERNO | 1.000.000 |
| 101010221003 | SANCIONES URBANÍSTICAS | 500.000 |
| 10101023 | INTERESES MORATORIOS | 263.500.000 |
| 101010231 | INTERESES MORATORIOS | 263.500.000 |
| 101010231001 | PREDIAL | 241.500.000 |
| 101010231002 | INDUSTRIA Y COMERCIO | 21.000.000 |
| 101010231003 | OTROS INTERESES TRIBUTARIOS | 1.000.000 |
| 10101024 | SANCIONES TRIBUTARIAS | 37.750.000 |
| 101010241 | SANCIONES TRIBUTARIAS | 37.750.000 |
| 101010241001 | SANCIONES DE INDUSTRIA Y COMERCIO | 36.750.000 |
| 101010241002 | OTRAS SANCIONES TRIBUTARIAS | 1.000.000 |
| 10101025 | VENTA DE BIENES Y SERVICIOS | 117.573.401 |

| | | |
|---------------|---|----------------|
| 101010251 | VENTA DE BIENES Y SERVICIOS | 117.573.401 |
| 101010521001 | SERVICIO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE | 116.573.401 |
| 101010251002 | OTROS INGRESOS DE VENTA DE BIENES Y SERVICIOS | 1.000.000 |
| 10101026 | RENTAS CONTRACTUALES | 2.000.000 |
| 101010261 | RENTAS CONTRACTUALES | 2.000.000 |
| 101010261001 | ARRENDAMIENTOS | 1.000.000 |
| 101010261002 | OTRAS CONTRACTUALES | 1.000.000 |
| 10102 | TRANSFERENCIAS | 8.937.623.306 |
| 1010201 | DE LIBRE DESTINACIÓN | 1.855.315.137 |
| 10102011 | DEL NIVEL DEPARTAMENTAL | 158.757.086 |
| 101020111 | DEL NIVEL DEPARTAMENTAL | 158.757.086 |
| 1010200111001 | DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES | 158.757.086 |
| 10102012 | OTRAS TRANSFERENCIAS | 877.354 |
| 101020121 | OTRAS TRANSFERENCIAS | 877.354 |
| 101020121001 | DEL SECTOR ELÉCTRICO | 877.354 |
| 10102013 | DEL NIVEL NACIONAL | 1.695.680.697 |
| 101020131 | SGP LIBRE DESTINACIÓN | 1.695.680.697 |
| 101020131001 | SGP LIBRE DESTINACIÓN ONCEDOCEAVAS | 1.597.436.587 |
| 101020131002 | SGP LIBRE DESTINACIÓN ULTIMA DOCEAVA | 98.244.110 |
| 101022 | TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN | 7.070.868.269 |
| 1010221 | DEL NIVEL NACIONAL | 7.070.868.269 |
| 10102211 | SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES | 7.070.868.269 |
| 101022111 | SGP EDUCACION CALIDAD | 1.491.552.957 |
| 101022111001 | CALIDAD POR MATRICULA OFICIAL | 745.659.790 |
| 101022111002 | CALIDAD GRATUIDAD | 745.893.167 |
| 101022112 | SGP RIO GRANDE LA MAGDALENA | 699.959.818 |
| 101022112001 | SGP RIBEREÑOS ONCE DOCEAVAS | 641.629.834 |
| 101022112002 | SGP RIBEREÑOS ULTIMA DOCEAVA | 58.329.984 |
| 101022113 | SGP ALIMENTACIÓN ESCOLAR | 286.776.069 |
| 101022113001 | SGP ALIMENTACIÓN ESCOLAR ONCE DOCEAVAS | 262.878.064 |
| 101022113002 | SGP ALIMENTACIÓN ESCOLAR ULTIMA DOCEAVA | 23.898.005 |
| 101022114 | SGP AGUA POTABLE | 2.330.443.252 |
| 101022114001 | SGP AGUA POTABLE ONCE DOCEAVAS | 2.136.239.648 |
| 101022114002 | SGP AGUA POTABLE ÚLTIMA DOCEAVA | 194.203.604 |
| 101022115 | SGP DEPORTE | 192.522.228 |
| 101022115001 | SGP DEPORTES ONCE DOCEAVAS | 176.478.709 |
| 101022115002 | SGP DEPORTE ÚLTIMA DOCEAVA | 16.043.519 |
| 101022117 | SGP RESTO LIBRE INVERSIÓN | 2.069.613.945 |
| 101022117001 | SGP LIBRE INVERSIÓN ONCE DOCEAVAS | 1.897.146.117 |
| 101022117002 | SGP LIBRE INVERSIÓN DOCEAVA | 172.467.828 |
| 101023 | OTRAS TRANSFERENCIAS | 11.439.900 |
| 1010231 | TRANSFERENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO | 11.439.900 |
| 101023111 | TRANSFERENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO | 11.439.900 |
| 101023111001 | SECTOR ELECTRICO 90 PARA INVERSIÓN | 11.439.900 |
| 10103 | FONDOS ESPECIALES | 34.197.304.503 |
| 1010301 | FONDO LOCAL DE SALUD | 29.712.160.768 |
| 10103011 | REGIMEN SUBSIDIADO | 28.723.149.206 |
| 101030111 | REGIMEN SUBSIDIADO | 28.611.856.124 |
| 101030111001 | SGP REGIMEN SUBSIDIADO | 9.298.437.253 |
| 101030111002 | SGP REGIMEN SUBSIDIADO ULTIMA DOCEAVA | 845.312.477 |
| 101030111003 | FOSYGA REGIMEN SUBSIDIADO CONTINUIDAD | 12.305.330.002 |
| 101030111004 | FOSYGA REGIMEN SUBSIDIADO AMPLIACIÓN | 656.831.728 |

| | | |
|--------------|--|---------------|
| 101030111005 | REGIMEN SUBSIDIADO DEPARTAMENTO | 2.046.295.146 |
| 101030111006 | REGIMEN SUBSIDIADO COMPENSACIÓN | 351.275.642 |
| 101030111007 | COLJUEGOS REGIMEN SUBSIDIADO 75 SSF | 654.001.414 |
| 101030111008 | FONPET REGIMEN SUBSIDIADO MUNICIPIO | 1.901.687.000 |
| 101030111009 | FONPET REGIMEN SUBSIDIADO DEPARTAMENTO | 342.663.400 |
| 101030111010 | POBLACIÓN POBRE NO ASEGURADA PPNA | 206.400.937 |
| 101030111011 | COLJUEGOS DEPARTAMENTO | 3.621.215 |
| 101030112 | RENDIMIENTOS FINANCIEROS | 11.090.047 |
| 101030112001 | SGP REGIMEN SUBSIDIADO | 11.090.047 |
| 101030113 | RECURSOS INSPECCIÓN Y VIGILANCIA | 100.202.945 |
| 101030113001 | RECURSOS DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA TASA 0.4% | 100.202.945 |
| 10103012 | SALUD PÚBLICA | 782.210.699 |
| 101030121 | SALUD PÚBLICA | 782.210.699 |
| 101030121001 | SGP SALUD PÚBLICA | 716.024.808 |
| 101030121002 | SGP SALUD PÚBLICA ÚLTIMA DOCEAVA | 65.093.164 |
| 101030121004 | SGP RENDIMIENTOS FINANCIEROS | 1.092.727 |
| 10103013 | OTROS GASTOS EN SALUD | 206.800.863 |
| 101030131 | OTROS GASTOS EN SALUD | 206.800.863 |
| 101030131001 | COLJUEGOS FUNCIONAMIENTO 25% | 201.800.863 |
| 101030131002 | RENDIMIENTOS FINANCIEROS COLJUEGOS 25% | 5.000.000 |
| 1010302 | FONDO FOMENTO Y DESARROLLO DEPORTE | 339.222.156 |
| 10103021 | INGRESO FONDO LOCAL DEL DEPORTE | 339.222.156 |
| 101030211 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 339.222.156 |
| 101030211001 | CONTRIBUCIÓN CONTRATOS (DEPORTE) | 338.707.156 |
| 101030211002 | RENDIMIENTOS FONDO DEPORTE | 515.000 |
| 1010303 | FONDO DE SEGURIDAD DEL MUNICIPIO | 604.139.012 |
| 10103031 | CONTRIBUCION CONTRATOS DE OBRA | 599.039.012 |
| 10103031101 | CONTRIBUCIÓN SOBRE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS | 330.000.000 |
| 10103031102 | RENDIMIENTOS FONDO DE SEGURIDAD | 3.090.000 |
| 10103031102 | RECURSOS PROPIOS ICLD INDUSTRIA Y COMERCIO | 265.949.012 |
| 1010304 | FONDO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE | 864.833.986 |
| 10103041 | RECURSOS PROPIOS | 864.833.986 |
| 101030411 | DESTINACIÓN ESPECIFICA | 864.833.986 |
| 101030411001 | MULTAS Y SANCIONES DE TRÁNSITO | 411.833.986 |
| 101030411002 | RENDIMIENTOS FONDOS MULTAS | 3.000.000 |
| 101030411003 | RECURSOS PROPIOS ICLD IMPUESTO PREDIAL | 450.000.000 |
| 1010305 | FONDO DE CULTURA | 695.026.243 |
| 10103051 | RECURSOS PROPIOS | 695.026.243 |
| 101030511 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 695.026.243 |
| 101030511001 | ESTAMPILLA PROCULTURA | 424.525.329 |
| 101030511002 | RENDIMIENTOS FONDO CULTURA | 5.361.511 |
| 101030511003 | SGP CULTURA ONCE DOCEAVAS | 132.359.031 |
| 101030511004 | SGP CULTURA ULTIMA DOCEAVA | 12.032.639 |
| 101030511005 | SGP CULTURA REND FROS | 747.733 |
| 101030511006 | RECURSOS PROPIOS ICLD INDUSTRIA Y COMERCIO | 120.000.000 |
| 1010306 | FONDO ACTIVIDAD BOMBERIL | 362.283.848 |
| 10103061 | SOBRETASA BOMBERIL | 362.283.848 |
| 101030611 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 362.283.848 |
| 101030611001 | SOBRETASA BOMBERIL IMPUESTO INDUSTRIA Y COMERCIO | 362.172.724 |

| | | |
|--------------|--|-------------|
| 101030611002 | RENDIMIENTOS FONDO BOMBERIL | 111.124 |
| 1010307 | FONDO MICROEMPRESARIAL | 2.500.000 |
| 10103071 | RECURSOS PROPIOS | 2.500.000 |
| 101030711 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 2.500.000 |
| 101030711001 | FONDO MICROEMPRESARIAL | 2.000.000 |
| 1010308 | DFONDO DE CREDITO EDUCATIVO | 446.648.261 |
| 10103081 | RECURSOS PROPIOS | 446.648.261 |
| 101030811 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 446.648.261 |
| 101030811001 | FONDO CRÉDITOS EDUCATIVOS | 445.648.261 |
| 101030811002 | RENDIMIENTOS FONDO EDUCATIVO | 1.000.000 |
| 1010310 | FONDO DE VIVIENDA | 6.000.000 |
| 10103101 | RECURSOS PROPIOS | 6.000.000 |
| 101031011 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 6.000.000 |
| 101031011001 | FONDO DE VIVIENDA | 5.000.000 |
| 101031011002 | RENDIMIENTOS FONDO VIVIENDA | 1.000.000 |
| 1010311 | FONDO DE VALORIZACIÓN | 600.000 |
| 10103111 | RECURSOS PROPIOS | 600.000 |
| 101031111 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 600.000 |
| 101031111001 | FONDO DE VALORIZACIÓN | 500.000 |
| 101031111002 | RENDIMIENTOS FONDO VALORIZACIÓN | 100.000 |
| 1010312 | FONDO PRO ADULTO MAYOR | 919.892.291 |
| 10103121 | RECURSOS PROPIOS | 919.892.291 |
| 101031211 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 919.892.291 |
| 101031211001 | ESTAMPILLA PROADULTO MAYOR | 904.892.291 |
| 101032121 | RENDIMIENTOS FONDO ADULTO MAYOR | 15.000.000 |
| 1010313 | RECAUDOS RECURSOS PLUSVALIA | 10.250.000 |
| 10103131 | ACUERDO N.015 DE 2004 | 10.250.000 |
| 101031311 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 10.250.000 |
| 101031311001 | FONDO RECAUDO PLUSVALÍA | 10.000.000 |
| 101031311002 | RENDIMIENTOS FONDO PLUSVALÍA | 250.000 |
| 1010314 | FONDO DE CALAMIDAD CONVENCION | 26.750.000 |
| 10103141 | RECURSOS PROPIOS | 26.750.000 |
| 101031411 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 26.750.000 |
| 101031411001 | FONDO DE CALAMIDAD | 25.750.000 |
| 101031411002 | RENDIMIENTOS FONDO CALAMIDAD | 1.000.000 |
| 1010315 | FONDO EDUCACION CONVENCION | 6.070.867 |
| 10103151 | RECURSOS PROPIOS | 6.070.867 |
| 101031511 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 6.070.867 |
| 101031511001 | FONDO DE EDUCACIÓN CONVENCION | 6.007.500 |
| 101031511002 | RENDIMIENTOS FONDO DE EDUCACIÓN CONVENCION | 63.367 |
| 1010316 | FONDO ODONTOLÓGICO CONVENCION | 25.100.000 |
| 10103161 | RECURSOS PROPIOS | 25.100.000 |
| 101031611 | DESTINACION ESPECÍFICA | 25.100.000 |
| 101031611001 | FONDO ODONTOLOGICO | 25.000.000 |
| 101031611002 | RENDIMIENTOS FINANCIEROS FONDO | 100.000 |
| 1010317 | FONDO DE VIVIENDA CONVENCION | 10.500.000 |
| 10103171 | RECURSOS PROPIOS | 10.500.000 |
| 101031711 | DESTINACIÓN ESPECÍFICA | 10.500.000 |
| 101031711001 | FONDO DE VIVIENDA | 10.000.000 |
| 101031711002 | RENDIMIENTOS FINANCIEROS FONDO | 500.000 |
| 1010318 | FONDO GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES | 165.327.071 |
| 10103181 | SUBCUENTA MANEJO DE DESASTRE | 165.327.071 |
| 101031811 | RECURSOS INDUSTRIA Y COMERCIO 0,3 ICLD | 165.327.071 |
| 10103181101 | AYUDA HUMANITARIA EN SITUACION DECLARADAS DE DESASTRE –IND Y CICIO | 165.327.071 |
| 10104 | INGRESOS DE CAPITAL | 137.902.605 |

| | | |
|--------------|--|-------------|
| 1010410 | RENDIMIENTOS POR OPERACIONES FINANCIERAS | 137.902.605 |
| 101041001 | RECURSOS DE LIBRE DESTINACIÓN | 112.030.057 |
| 101041001001 | INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN | 112.030.057 |
| 101041002 | PROVENIENTES DEL SGP | 25.872.548 |
| 101041002001 | SGP EDUCACION RED FROS | 2.029.359 |
| 101041002002 | SGP ALIMENTACION ESCOLAR REND FROS | 5.585.132 |
| 101041002003 | SGP RIBEREÑOS REND FROS | 4.220.169. |
| 101041002004 | SGP AGUA POTABLE REND FROS | 1.364.752 |
| 101041002006 | SGP DEPORTE REND FROS | 337.509 |
| 101041002008 | SGP PROPOSITO GENERAL REND FROS | 12.335.627 |

ARTÍCULO 2º: Aprópiase para atender los gastos del Municipio de Puerto Boyacá, para la vigencia fiscal del primero 1º de enero al 31 de diciembre de 2020, en la suma de suma de sesenta mil trescientos ochenta y seis millones trescientos treinta mil setecientos sesenta y tres pesos (60,386,330,763), distribuidos de la siguiente forma:

| DESCRIPCION RUBRO | VALOR |
|--|----------------|
| PRESUPUESTO DE GASTOS | 60.386.330.763 |
| EGRESOS ALCALDÍA | 60.386.330.763 |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | 10.849.710.258 |
| ADMINISTRACIÓN CENTRAL | 10.226.445.554 |
| CORPORACIONES ADMINISTRATIVAS Y DE CONTROL | 623.264.704 |
| CONCEJO MUNICIPAL | 458.055.562 |
| PERSONERÍA MUNICIPAL | 165.209.142. |

| | |
|---------------------|---------------|
| SERVICIO A LA DEUDA | 2.042.031.475 |
|---------------------|---------------|

| | |
|--|-------------------|
| GASTOS DE INVERSIÓN | 47.494.589.030.00 |
| SECTOR TRANSPORTE Y MOVILIDAD | 1.384.980.714.00 |
| SECTOR EQUIPAMIENTO | 10.250.000.00 |
| SECTOR: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL | 628.850.000.00 |
| SECTOR: DEPORTE | 802.081.893.00 |
| SECTOR: MEDIO AMBIENTE | 392.663.810.00 |
| SECTOR: AGROPECUARIO | 700.000.000.00 |
| SECTOR: VIVIENDA | 166.500.000.00 |
| SECTOR: ATENCIÓN GRUPOS VULNERABLES | 1.621.576.038.00 |
| SECTOR: EDUCACION | 2.268.662.645.00 |
| SECTOR: CULTURA | 695.026.243.00 |
| SECTOR: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES | 527.610.919.00 |
| SECTOR PROMOCIÓN DEL DESARROLLO | 72.500.000.00 |
| SECTOR SALUD | 29.712.160.768.00 |
| SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD | 848.557.562.00 |
| SECTOR AGUA POTABLE Y SANAMIENTO BÁSICO | 2.847.427.891.00 |
| SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS | 4.815.740.547.00 |

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 3º: Las disposiciones generales del presente acuerdo son complementarias del artículo 352 de la Constitución Política de Colombia, las Leyes: 38 de 1989, 179 de 1994, 819 de 2003, 1483 de 2011, 1551 de 2012, Decreto 111 de 1996, y el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal Acuerdo 099 de 1996, deben aplicarse en

armonía con éstas y buscan asegurar y facilitar la correcta ejecución del presupuesto de los órganos que conforman el Presupuesto General del Municipio para la vigencia fiscal 2020, en relación con la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. Para estos efectos, el Concejo, y la Personería, hacen parte del Presupuesto Municipal.

En consecuencia, todos los aspectos relacionados con esta área quedan sometidos a dichas disposiciones y las que para tal efecto dicten el Gobierno Nacional o el Congreso de la República.

ARTÍCULO 4º: Los anexos del presupuesto de egresos son la parte explicativa de las sumas globales del presupuesto municipal para la respectiva vigencia fiscal al igual que las sumas asignadas a cada rubro o código presupuestal que permitirán la expedición del Decreto de Liquidación del Presupuesto y realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y comportamiento presupuestal, que no podrá exceder las sumas contempladas en el artículo 2º sin la autorización de la Comisión de Presupuesto y el Concejo Municipal en pleno.

ARTÍCULO 5º: La ejecución de los gastos del Presupuesto General del Municipio y cada una de sus secciones del presupuesto se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC -. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles para realizar los pagos por parte de la Tesorería Municipal.

En cuanto al PAC de la Personería Municipal, esta debe presentar a la secretaria de hacienda la programación de giros mensual de la vigencia 2020, y de esta manera la tesorería municipal deberá realizar los giros en la vigencia. Si en determinado periodo el PAC mensual del presupuesto general sobrepase el tope máximo se deberá informar a la personería municipal para que re programe los giros.

Respecto del PAC del Concejo Municipal, la secretaria de hacienda de manera mensualizada deberá informar al concejo el recaudo de los ICLD para que así mismo el concejo solicite el giro de lo correspondiente al 1,5% para el funcionamiento. Respecto de los Honorarios del Concejo la tesorería los girará conforme a la programación enviada por el presidente del concejo a la secretaria de hacienda. En caso de que en determinado periodo el PAC sobrepase el tope máximo se deberá informar a la personería municipal para que re programe los giros

ARTÍCULO 6º: CARÁCTER TEMPORAL DE LAS APROPIACIONES. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General del Municipio son autorizaciones máximas de gasto que el Concejo Municipal aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Las obligaciones y compromisos que al treinta y uno (31) de diciembre de cada vigencia fiscal no se hayan podido cumplir y que estén legalmente contraídas y desarrollen el objeto de la apropiación, se podrán atender únicamente con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, previa autorización de vigencias futuras por parte del Concejo Municipal; es decir que desde la celebración de los contratos se debe planear y anticipar legalmente.

Las cuentas por pagar al treinta y uno (31) de diciembre de la vigencia fiscal que amparen los compromisos que se hayan derivado de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios y de anticipos pactados en los contratos, se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. En consecuencia, antes del quince (15) de enero del año siguiente cada órgano comunicará a la Tesorería Municipal, una relación detallada de éstas, junto con el programa de pagos correspondiente.

La aplicación de las disposiciones contenidas en este artículo se hará sin perjuicio de las normas contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal y Decretos que lo reglamenten.

ARTÍCULO 7: REQUISITOS PARA AFECTAR EL PRESUPUESTO. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con certificados de disponibilidad (CDP) previos, que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

ARTÍCULO 8: EJECUCION PRESUPUESTO DEL CONCEJO, Y LA PERSONERÍA. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General del Municipio deberán llevar el registro y el control de la ejecución presupuestal. La Secretaría de Hacienda ejercerá el control financiero y económico, sin perjuicio del control fiscal que le corresponde ejercer a la Contraloría Departamental en los términos de la Ley 42 de 1993.

Las modificaciones al presupuesto aprobado por el Concejo Municipal para las Secciones Presupuestales Concejo, y Personería sólo podrán ser realizadas a iniciativa del ejecutivo, el presidente del Concejo, y del Personero, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal y demás normas que regulen la materia.

ARTÍCULO 9: La Secretaría de Hacienda tiene la facultad de expedir los lineamientos y requerimientos relacionados con las órdenes de pago que deba efectuar la Tesorería Municipal, incluyendo a las secciones presupuestales Concejo, Personería.

ARTÍCULO 10: El presente Acuerdo faculta al Señor alcalde para adecuar los rubros presupuestales con subrubros, o códigos auxiliares, con el propósito de mantener adecuado el sistema Integral de información municipal o cuando sea necesario por disposición de normas superiores o de organismos de carácter nacional o Departamental para atender los requerimientos de información de dichas entidades.

Igualmente, mediante realizar las correcciones aritméticas y de aproximación que afecten de forma más no de fondo la destinación de los recursos, y la creación de códigos presupuestales.

ARTÍCULO 11: El presente Acuerdo debe interpretarse en su ejecución conforme a las disposiciones contenidas en El Plan de Desarrollo Municipal, Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan de Inversiones, respetando las asignaciones que en dichos acuerdos se le hagan a cada programa.

ARTÍCULO 12: CORRECCIONES Y ACLARACIONES DE LEYENDA Y LAS NUMÉRICAS: cuando sea necesario realizar correcciones y aclaraciones de leyenda, nombre de rubros, las leyendas numéricas, estructura presupuestal, que no cambien la destinación de recursos,

el ejecutivo lo podrá realizar mediante la expedición del correspondiente acto administrativo.

ARTÍCULO 13: RESERVAS EXCEPCIONALES: Las reservas presupuestales excepcionales, de los órganos que conforman el presupuesto del ente central, correspondientes al año 2020, deben constituirse a más tardar el 31 de enero del 2020 por la Secretaría de Hacienda con los compromisos que a diciembre 31 de 2019 no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación.

El ordenador del gasto correspondiente suministrará la información que se requiera como soporte para la constitución de dichas reservas.

ARTÍCULO 14: CONSTITUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR: Las cuentas por pagar de los órganos que conforman el Presupuesto General del Municipio correspondientes al año 2020, serán constituidas por el Tesorero de cada órgano mediante acto administrativo o en su defecto por la tesorería municipal.

ARTÍCULO 15: REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR: Acorde con la sentencia C-023 de 1996, la Resolución de Cuentas por Pagar corresponde exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General del Municipio, exigibles a 31 de diciembre y suponen dos requisitos: que el objeto del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido y que la obligación respectiva esté incluida en el PAC.

El ordenador del gasto de cada sección del Presupuesto General impartirá instrucciones para que al final de la vigencia, todas las facturas recibidas, debidamente tramitadas ante Contabilidad y Tesorería, que no alcancen a ser pagadas, se constituyan como cuentas por pagar y sean tramitadas, a través del sistema, oportunamente antes de las fechas de cierre de la vigencia establecidas por el COMFIS.

ARTICULO 16: REINTEGROS: Los mayores pagos por impuestos, tasa contribuciones o por otro concepto de ingresos, constituyen un mayor ingreso y no un gasto lo cuales deberán ser reintegrados al mismo contribuyente o titular del pago a través de la Tesorería del municipio, por medio de Resolución, afectando la cuenta recaudadora y no el presupuesto de gasto.

ARTÍCULO 17: CAJA MENOR: El Secretario de Hacienda será el competente para expedir la resolución que regirá la constitución y funcionamiento de las cajas menores y la utilización de los avances en los órganos que conforman el Presupuesto General del municipio.

ARTÍCULO 18: El presente Acuerdo rige a partir del primero (1°) de enero de 2020”.

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez del Acuerdo N° 029 del 6 de diciembre de 2019, expedido por el Concejo de PUERTO BOYACÁ, por vulneración de los artículos 11, 13, 15, 17, 18, 30 y 36

del Decreto 111 de 1996; el artículo 14 del Decreto 568 de 1996; artículos 1 y 29 del Decreto 4836 de 2011; artículo 89 de la Ley 142 de 1994; artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996; artículos 9 y 10 del Decreto 399 de 2011; artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 01284 de 2017 y los artículos 53 y 54 de la Ley 1523 de 2012, al no detallar y clasificar en el presupuesto de gastos de inversión, los programas y subprogramas de los diferentes sectores enunciados debidamente clasificados y codificados por fuentes de financiación, así como los diferentes fondos cuenta y especiales en los mismos términos previstos en el capítulo de ingresos.

Frente al cargo planteado, el municipio de PUERTO BOYACÁ no planteó posición defensiva alguna.

Así las cosas, le corresponderá a esta Sala examinar si efectivamente el Acuerdo acusado transgredió los principios y normatividad presupuestal invocada por la parte actora al no detallar y clasificar en el presupuesto gastos de inversión, los programas y subprogramas de los diferentes sectores enunciados debidamente clasificados y codificados por fuentes de financiación, así como los diferentes fondos cuenta y especiales en los mismos términos previstos en el capítulo de ingresos.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* El alcalde de Puerto Boyacá presentó el 2 de noviembre de 2019, la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo "*POR MEDIO DEL CUAL SE DETERMINA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ - BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*". Acompañó los documentos denominados proyecto de egresos y el documento contentivo del "*Marco Fiscal de Mediano Plazo*" y allí precisó que:

"Como instrumento de apoyo para el estudio del proyecto de presupuesto de la vigencia 2020 se adjunta Marco fiscal de mediano plazo (medio magnético CD) el cual contiene la perspectiva financiera de los próximos 10 años para la toma de decisiones fiscales y elaboración de los presupuestos anuales, y el POAI el cual señala los proyectos de inversión clasificados por sectores y programas, teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo e identificando fuente de financiación.

La integridad del proyecto de presupuesto se garantizó con la elaboración concertada atendiendo a cada una de las dependencias y sus programas y proyectos, procurando conservar todos los ya

existentes para darles continuidad y solo implementando aquellos que representen y verdadero desarrollo social, por lo que la inversión social hemos tratado de conservarla en el mismo porcentaje que se ha dado en vigencias anteriores" (fls. 56-75).

- * El 27 de noviembre de 2019, se rindió informe de ponencia a la presidenta de la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública del proyecto de Acuerdo N° 037 de 2019, "*POR MEDIO DEL CUAL SE DETERMINA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ – BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*". Allí se consignó que "*Se observa que el presupuesto de inversión se incorporó en el presupuesto de forma detallada, indicando el valor total del presupuesto de gastos de inversión, presentado por sectores y en cada sector los programas conforme lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional y en concordancia con el Plan Operativo Anual de Inversiones*". Se da ponencia positiva (fls. 34-58).
- * En Acta No. 128 del 6 de diciembre de 2019, elaborada por el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ se dejó constancia de la aprobación en plenaria en segundo debate del Acuerdo No. 029 (fl. 98 - 108).
- * El 6 de diciembre de 2019, el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ expidió el Acuerdo N° 029 "*POR MEDIO DEL CUAL SE DETERMINA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ – BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*" (fls. 9 - 21).
- * Según certificado del Secretario del Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ, el Acuerdo N° 029, fue aprobado y discutido en dos (2) debates reglamentarios llevados a cabo en días diferentes en comisión y plenaria los días 2 y 6 de diciembre del 2019, respectivamente (fl. 22).
- * El citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde de esa localidad el 12 de diciembre de 2019, una vez le fue remitido por el Concejo Municipal el 11 de diciembre (fl. 8).
- * En certificación del 18 de diciembre de 2020 expedida por el director de la emisora Voz Claveriana HKD 45 indicó que el Acuerdo N° 029 del 06 de diciembre fue publicado a través de esa emisora los días 17 y 18 de diciembre de 2019 (fl. 109).
- * En certificación expedida por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Puerto Boyacá – Boyacá, se indicó que revisado el

Presupuesto de Ingresos y Gastos de ese municipio para la Vigencia 2020, según el Decreto N° 029 de diciembre de 2019, sí se incorporó los ingresos del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso – FSRI y de los otros fondos cuenta y especiales creados por mandato legal o creados por Acuerdo, y también figuraran en el capítulo de gastos. (*páginas 22-23 documento denominado "Secretaria Hacienda certificaciones.pdf"*).

* En certificación expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Puerto Boyacá en el cual indicó que revisado el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio de Puerto Boyacá, para la Vigencia 2020, según el Decreto N° 029 de Diciembre de 2019, existe el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso –FSRI y de otros Fondos Cuenta y Especiales creados por mandato legal o creados por Acuerdo en el Presupuesto Municipal, con la fuente de los ingresos que conforman cada uno de ellos. En cuanto al citado fondo en el presupuesto de ingresos se representa en el rubro 101022114001 denominado "*SGP Agua Potable Once doceavas*" por \$1.7848.996.784 (sic) y en el presupuesto de egresos en el rubro 2031503 por \$1.748.996.784. (*páginas 3-6 documento denominado "Secretaria Hacienda certificaciones.pdf"*).

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

Las pretensiones de la demanda de invalidez **SI** tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo 029 del 6 de diciembre de 2019 infringió los principios y normas presupuestales señaladas por la parte actora, al omitir en el presupuesto de gastos los programas y subprogramas a financiar en el presupuesto de inversión, así como los diferentes fondos cuenta y especiales en los mismos términos previstos en el capítulo de ingresos, como el Fondo de Solidaridad y Distribución de Ingresos.

4.1. Marco Jurídico de cargos formulados.

Como ya se dijo, la Gobernación de Boyacá alegó que el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ desconoció mandatos legales en torno a la presentación del presupuesto de gastos en su componente de gastos de inversión en lo relativo a la desagregación de programas y subprogramas para la inversión de los recursos y de los fondos especiales incluidos en el presupuesto de ingresos.

4.1.1.- Del Presupuesto General y sus principios constitucionales y legales.

En atención a la doctrina especializada, el presupuesto "*hace parte del sistema de gestión financiera de la administración pública. Constituye un subsistema del mismo, a la vez que es uno de sus instrumentos. Nuestro ordenamiento jurídico ha prestado especial atención a la planeación y al presupuesto, los cuales cuentan con un ámbito especial al regirse por normas orgánicas, estableciendo las líneas generales que aplican al presupuesto general de la Nación (PGN), y a las cuales deben sujetarse los demás presupuestos del sector público. Así, el presupuesto como instrumento de la administración financiera pública se encuentra presente en los diferentes niveles de gobierno y hace parte de la naturaleza institucional de las entidades públicas*"¹.

A partir de dicho criterio, es dable colegir que el presupuesto, como parte de la gestión financiera de la Administración Pública, lo rige el principio de legalidad; en esa medida, su estructuración y fases de planeamiento, preparación, discusión, aprobación y ejecución, los que involucran diversos actores e instituciones jurídicas, está atado a las normas expedidas en la materia que permiten diseñarlo de manera coherente, organizada y planificada, no solo en su ámbito de aplicación en el nivel nacional sino territorial, y tomando en consideración la realidad económica de cada ente, entidad y órgano que le resulte aplicable.

Así, conforme con el artículo 151 Constitucional, se asignó al Congreso la expedición de "*las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo*". Igualmente, en concordancia con lo anterior, el artículo 352 *ibidem* precisó que "*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*".

Desde esta óptica normativa, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará aspectos formales y materiales en cuanto a la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto a nivel nacional, y en esa medida, se tornará obligatoria para las entidades territoriales y entes descentralizados. Así mismo, buscará que se armonicen el presupuesto nacional, el de los entes territoriales y el de los

¹ ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2020. Página 2.
http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUS_TER-125258%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

descentralizados tanto con el Plan Nacional de Desarrollo de que trata el artículo 339 del Texto Superior² *-aplicable igualmente en todos los niveles territoriales-*, como con la situación contractual de sus destinatarios. Esa ley armonizará entonces procedimientos para la aprobación de los presupuestos, los objetivos y metas de desarrollo propuestos por cada ente que se reflejan en dicho Plan ya sea a nivel nacional, regional o local, y su capacidad financiera para lograrlos a partir de la actividad contractual.

A la par de estos cánones constitucionales existen otros de igual valía, como lo previó el artículo 352 Superior, que guiarán la actuación de la Administración y del legislador como de las corporaciones administrativas de los niveles territoriales, al momento de emprender el proceso de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto y que se encuentran estatuidos desde el artículo 345 *ibídem*.

Esta última disposición constitucional previó que 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 que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco se podrá hacer ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipal, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Normativa que hace referencia a la potestad del Congreso para establecer tributos y que envuelve el referido carácter universal del presupuesto en materia de planeación de las finanzas públicas y el equilibrio que debe existir en este.

Luego, el artículo 346 Constitucional estatuye que el Gobierno respectivo (nacional, regional o local) debe formular anualmente el presupuesto de rentas y de apropiaciones, que deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder a los respectivos planes de desarrollo. Disposición que en el ámbito municipal encuentra concordancia con las competencias que, en la materia, la Carta Política atribuyó al alcalde para *"5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo*

² Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

*sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, **presupuesto anual de rentas** y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”* acorde con el numeral 5 del artículo 315, y al Concejo Municipal para *“Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”* según el numeral 5 del artículo 313 Superior, y ajustándose al Plan Municipal de Desarrollo que, por mandato del inciso segundo del artículo 339 Constitucional, debe elaborarse también en este nivel territorial.

En materia de gastos, el artículo 346 ibídem dispuso que 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 de las ramas del poder público –o del municipio en este caso-, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan municipal de desarrollo. Mandato que impondría la necesidad de correspondencia entre las rentas y gastos en las finanzas públicas.

A su turno, el artículo 347 contempló que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Y si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, indica la norma que el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El artículo 348 anunció que si el Congreso –o Asamblea o Concejo- no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo 347; pero si el proyecto de presupuesto no hubiere sido presentado dentro del plazo previsto, regirá el del año anterior. En este caso, el Ejecutivo podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

Por su parte, el artículo 349 señaló que, de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso –o Asamblea o Concejo- discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y de Apropiaciones, y que los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por la Concepto sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo, es decir, del ejecutivo. Y el artículo 350 de la Norma Fundamental previó que el presupuesto de gastos debe contener el denominado gasto público social. Ello en atención a los principios fundantes del Estado Social de Derecho que se establece desde el artículo 1 de la Carta.

Y el artículo 351 Superior impuso una limitación al órgano deliberativo en materia presupuestal, pues alude a que este 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. Agregó que ese órgano 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 Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el plan municipal de desarrollo, y si se elevara el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el mencionado artículo 349 Superior.

Ahora bien, precisamente en desarrollo de lo dispuesto en el referido artículo 352 del Texto Superior, el Gobierno Nacional, bajo la autorización otorgada por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995³, expidió el Decreto 111 de 1996, el cual compiló la normatividad en materia presupuestal, constituyéndose en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. En esa medida, todas las disposiciones en esa materia debían ceñirse a las prescripciones contenidas en ese estatuto, entre las cuales contaba las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994. En su artículo 109, ese decreto fijó su aplicación a las entidades territoriales al disponer que *"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"*. Lo anterior, se insiste, en obediencia a lo previsto en el artículo 353 Constitucional en cuanto señaló que *"Los principios y las disposiciones establecidos en este título [Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública] se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto"*.

Efectuada la anterior precisión, es necesario acotar, por una parte, que el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé en su artículo 10 que la ley anual sobre el Presupuesto General, que corresponde tramitar, aprobar y sancionar anualmente en todos los niveles, es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Sobre el particular, cabe recordar que,

³ Artículo 24. Autorízase al Gobierno Nacional para que pueda compilar las normas de esta ley, la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, sin cambiar su redacción ni contenido, esta compilación será el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

en virtud de lo dispuesto en aquel Estatuto, la ley de presupuesto debe encontrar coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo el cual en su parte general "*señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno*", y en su plan de inversiones públicas "*contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal*" (artículo 339 de la Constitución).

Y, por otra parte, que bajo las previsiones del examinado Decreto 111 de 1996, el presupuesto general se compone de tres partes:

* *Presupuesto de Rentas*, que contendrá la estimación de los ingresos corrientes; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los **fondos especiales**, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos.

Desde los artículos 27 a 34 del Decreto en cita, se explica el alcance de tales componentes así: i) Ingresos corrientes, que pueden ser de tipo tributario (impuestos directos e indirectos) o no tributario (tasas, multas y contribuciones) –artículo 27- y entre dichos ingresos comprende las rentas de destinación específica –artículo 28-, ii) contribuciones parafiscales –artículo 29-, iii) **fondos especiales – artículo 30-**, iv) recursos de capital (comporta rentas eventuales por faltantes para ejecutar programas y proyectos, de créditos internos y externos y operaciones financieras, donaciones y excedente financiero) –artículo 31-, e v) ingresos de los establecimientos públicos (producido con sus servicios) –art. 34-.

* *Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones*, que incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. Para el nivel municipal significará la determinación de las apropiaciones para cada uno de los órganos que componen su administración. En el Decreto 111, sus componentes se regulan desde el artículo 38.

* *Disposiciones generales*, que corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta *ejecución* del Presupuesto las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1).

Y no puede dejarse de lado que con miras a armonizar las normas que estructuran el sistema presupuestal que comprende no solo el presupuesto anual sino el plan financiero⁴ y el plan operativo anual de inversiones⁵ (artículo 6), el Decreto 111 de 1996 trazó otros principios presupuestales de rango legal que ilumina el proceso presupuestal en sus diferentes etapas; estos son:

* *Planificación*: entendido como que el presupuesto debe guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, del Plan de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (artículo 12). Justamente, la Corte Constitucional, en sentencia C- 478 de 1992, hizo relación a los alcances de este principio, invocado como infringido en el caso concreto, con la totalidad del sistema de planeación a nivel nacional y local que contempla las normas presupuestales y su correlación con los principios constitucionales estudiados, al señalar que “*se traduce en la necesidad de armonizar el presupuesto con el sistema de planeación*”.

* *Anualidad*: conforme a este principio, el presupuesto abarcará rentas y gastos del año fiscal comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Partiendo de ello, la norma aclaró que después de esta fecha no podrán asumirse compromisos con cargo a apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiaciones no afectados por compromisos caducarán sin excepción (artículo 14).

* *Universalidad*: en atención a este derrotero, el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva, por tanto, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. (artículo 15).

* *Unidad de caja*: según el Estatuto Orgánico, este principio implicará presupuestalmente que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General (artículo 16).

⁴ Artículo 7 Decreto 111 de 1996.

⁵ Artículo 8 Decreto 111 de 1996.

* *Programación integral:* de acuerdo con el cual el en su componente de gastos 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. Aclara el principio que el programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (artículo 18).

* *Especialización:* conforme a este principio 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 (artículo 17).

* *Inembargabilidad:* dice esta regla presupuestal que son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman; ello sin detrimento que los funcionarios encargados desplieguen las gestiones necesarias para el oportuno pago de las obligaciones a cargo de la entidad (artículo 19).

* *Coherencia macroeconómica:* bajo entendido que el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

* *Sostenibilidad y Estabilidad fiscal:* dispone, conforme con el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011, que el presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

4.1.2.- Naturaleza de los Fondos Especiales que conforman el Presupuesto de Rentas o ley de apropiaciones.

Como se resaltó previamente, los *fondos especiales* hacen parte del presupuesto de rentas que compone el presupuesto general y abarcan "(...) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador" a la luz del artículo 30 del tantas veces citado Decreto 111 de 1996.

La Corte Constitucional, en sentencia C-009 de 2002, al examinar si dichos fondos violaban la prohibición de rentas nacionales de

destinación específica previstas en el artículo 359 de la Carta Política, precisó que los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales. Constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja porque su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador, excluyéndose como renta destinada al pago oportuno de apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, y que al repararse en el alcance del citado artículo 30 del Decreto 111, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: "1) *los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador*".

De esta distinción se deriva la existencia de dos modalidades de fondos: *fondos - entidad y fondos - cuenta*. En cuanto a los primeros, ese Alto Tribunal Constitucional los relaciona a una entidad de naturaleza pública, con personería jurídica⁶, que hace parte de la administración pública, y los segundos, son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica y que son propiamente fondos especiales, adscritos a una entidad pública⁷. Y aclaró la sentencia en cita que esa disposición "no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular, sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos", y que, en consecuencia, "no consagra ni afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contiene ella una renta determinada, de carácter tributario".

Por consiguiente, concluyó que la declaratoria de constitucionalidad del aludido artículo 30 no faculta al legislador ordinario, cuando defina los ingresos de los fondos especiales, para afectar cualquier tipo de rentas, por cuanto el desarrollo legislativo de esta norma orgánica del presupuesto está naturalmente subordinada a los preceptos constitucionales.

Resulta relevante acotar que en sentencia C-438 de 2017, se expusieron los diversos criterios que ha tenido la Corte Constitucional en torno a la categoría de los *fondos-cuenta* como fondos especiales,

⁶ Sentencia C-075 de 2006.

⁷ Dicha interpretación de la sentencia se relacionó el C-438 de 2017.

ya que no ha sido un asunto de tratamiento pacífico. Al efecto, recordó que los fondos especiales son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo con los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados.

Así mismo, que en la sentencia C-713 de 2008⁸ se asimiló los fondos cuenta a los fondos-entidad y los excluyó de la categoría de fondos especiales, pero que no indicó que los fondos-cuenta no sean fondos especiales ni que sean fondos-entidad. Y que en esa decisión se sostuvo que un fondo con personería jurídica, es decir, un fondo-entidad, no es equiparable a un fondo especial que constituye una cuenta (sin personería jurídica). De manera que señaló que el primero *–el fondo entidad–* se asimila a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública y, por lo tanto, modifica su estructura; mientras el segundo *–fondo cuenta–* se refiere al sistema de manejo de recursos y no tiene personería jurídica. Y resaltó que, pese a lo anterior, la posición de que los fondos-cuenta son fondos especiales en los términos del artículo 30 del EOP, es la que ha primado en la jurisprudencia de la Corte, y así lo reflejó en sentencia C-650 de 2003 y se acogió en providencias del Consejo de Estado, como el concepto 2222 de 2015 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en la que señaló que *"(...) ha empleado la denominación de fondos cuentas para referirse a los fondos especiales y, al respecto, ha señalado que carecen de personería jurídica y por ende, no tienen la naturaleza jurídica de un establecimiento público y tampoco encajan en una de las otras categorías de entidades estatales, pues no son ministerios, ni departamentos administrativos, ni superintendencias, ni empresas industriales y comerciales del Estado u otra clase de órgano o entidad pública"*, y que pueden organizarse como patrimonios autónomos constituidos mediante contrato de fiducia mercantil⁹, y su estructura hace parte del amplio margen de configuración del Legislador¹⁰.

Y la sentencia C-438 de 2017 finiquitó el estudio de los fondos especiales así:

⁸ M.P. Clara Inés Vargas Hernández. precisó los "fondos especiales difieren de otras modalidades de afectación de recursos, estas sí con naturaleza institucional, como son los denominados fondos cuenta. Estos fondos, si bien guardan similitud con los fondos especiales en lo que respecta a su función de distribución de recursos públicos para un propósito definido, difieren radicalmente en que estos [fondos especiales], como se indicó, son una modalidad particular de clasificación de las rentas nacionales, mientras aquellos [fondo-cuenta] son asimilados a una entidad pública, en virtud que cuentan con personería jurídica".

⁹ C-244 de 2011.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Álvaro Namen Vargas. Rad 2222. 2015.

“En conclusión, los fondos especiales hacen parte del presupuesto de rentas y recursos de capital de presupuesto general de la Nación. Según el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto pueden ser de dos modalidades: (i) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico; o (ii) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador. Los fondos-cuenta¹¹ son fondos especiales, mientras que los fondos-entidad¹² corresponden a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir que es una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública. Así, los fondos-cuenta se refieren al sistema de manejo de recursos que no cuenta con personería jurídica, puede ser un patrimonio autónomo y, en general, se admite que se rijan por las reglas de contratación de derecho privado como una excepción a las disposiciones que rigen la contratación pública, que son temporales en el contexto de situaciones de emergencia”.

Para lo que al presente asunto interesa es necesario examinar la naturaleza, objeto y régimen del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) y del Fondo de Gestión de Riesgos, y con ello verificar si se califican como fondos especiales con las consecuencias presupuestales que ello conllevaría, tal como se procede enseguida.

4.1.3. Del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET)¹³.

Los Fondos de Seguridad originariamente fueron creados a través del artículo 122 de la Ley 106 de 1993, como “fondos-cuenta”, a distribuirse según las necesidades regionales de seguridad, y eran administrados por el gobernador o alcalde, o por el secretario de Despacho en quien se delegase dicha facultad. Con los recursos recaudados y administrados en dichos fondos se buscó dotar a las Fuerzas Armadas, de fuentes de financiación que les permitiera afrontar de manera exitosa la ofensiva contra los grupos ilegales, al tiempo que se establecieron los mecanismos para que las entidades públicas del orden territorial contribuyeran a la financiación y dotación de aquellas.

¹¹ Por ejemplo, el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, se creó como una cuenta especial dentro del presupuesto de la Asociación Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositarán los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros. La sentencia C-414 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 224 de la Ley 223 de 1995 que creaba el mencionado fondo-cuenta.

¹² Sentencia C-075 de 2006.

¹³ Sobre este tema y de los Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) y el Fondo de Gestión de Riesgo que se analizan posteriormente, véase Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5. Sentencia del 15 de julio de 2020. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo de cuya sala hizo parte quien funge como ponente en esta providencia.

Dicha norma fue derogada por la Ley 418 de 1997 o ley de orden público, la cual en sus artículos 119 y 122 dispuso la creación del *Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON* con el mismo carácter, destinación, naturaleza jurídica y presupuestal que los Fondos de Seguridad. Finalmente, la disposición postuló que las actividades de seguridad y orden público financiadas con cargo a los recursos de dichos fondos serían cumplidas de manera exclusiva por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado.

Por su parte, la Ley 1421 de 2010, a través de sus artículos 6 y 7 (declarados legislación permanente por el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1738 de 2014), modificaron los artículos 119 y 122 de la Ley 418 de 1997, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 119. Modificado por el artículo 6 de la Ley 1421 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de "fondo cuenta". Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Estas actividades serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el comité de orden público local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes.

PARÁGRAFO ÚNICO. El Gobierno Nacional, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará este artículo.

Seguimiento y reporte de los recursos e inversiones realizadas con los fondos-cuenta territoriales. El Ministerio de Justicia y del Interior, diseñará y pondrá en funcionamiento un sistema que le permita realizar seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan con los recursos de los fondos-cuenta territoriales. Dicho sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente tiene cada fondo-cuenta territorial de seguridad, tanto del orden departamental como local. De igual forma, debe permitir conocer los proyectos y actividades que se financian con estos fondos.

(...)

ARTÍCULO 122. <modificado por el artículo 7 de la Ley 1421 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones

tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.”

En desarrollo del párrafo único introducido por el artículo 6 de la Ley 1421 de 2010, el Gobierno Nacional expidió el Decreto reglamentario 399 de 2011, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones. En dicha norma, y en atención a la aludida disposición legal, se crearon los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET, como fondos cuenta, dispuestos en una cuenta especial sin personería jurídica, y administrados por el gobernador o el alcalde, quienes pueden delegar esa función en el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces. Textualmente la referida norma previó lo siguiente:

“(…) Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Artículo 9°. Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Fonset. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, artículo 6°, todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada ley.

(…)

Artículo 10. Naturaleza jurídica y administración de los Fonset. Los Fonset son fondos cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Serán administrados por el Gobernador o Alcalde, según el caso, quienes podrán delegar esta

responsabilidad en el Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces.”

En línea con las prescripciones normativas reseñadas, el FONSET, al estructurarse en un fondo cuenta sin personería jurídica, debe catalogarse como un fondo especial con una finalidad legal específica, de aquellos que hacen parte del presupuesto de rentas y que conforman el presupuesto de las entidades territoriales.

Acerca de los recursos de precitado Fondo, es necesario acotar que el Presidente de la República, al amparo del Decreto 1793 de 1992 de conmoción interior, expidió el Decreto 2009 de 1992, por el cual se creó una contribución especial del cinco por ciento (5%) del valor de los contratos de obra pública o de sus adicciones, para la construcción o el mantenimiento de vías, que fueran suscritos con las entidades de derecho público, cuya destinación era la dotación de las fuerzas armadas.

Dicha contribución fue inicialmente instrumentada con carácter transitorio, sin embargo, fue prorrogada y modificada a través de diversas normas¹⁴, hasta que finalmente con la Ley 1738 de 2014¹⁵, en su artículo 8 –parágrafo-, declaró la vigencia con carácter permanente del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, por medio del cual se consagró la contribución especial destinada a los fondos nacional y territorial de seguridad, y de los artículos 6 y 7 de la Ley 1421 de 2010¹⁶, que estatuyeron el Fondo Nacional de Convivencia Ciudadana-FONSECON y los Fondos Territoriales de Seguridad - FONSET.

De otra parte, el referido Decreto reglamentario 399 de 2011 consagró otras fuentes de recursos adicionales que puedan ser incorporados al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, diferentes a la contribución especial, para atender la política de convivencia y seguridad ciudadana, como son: i) La imposición de tasas o sobretasas, ii) Los aportes voluntarios de los municipios y departamentos, provenientes de aportes de otras fuentes o recursos distintos a los previstos por la ley, y iii) Los aportes de origen lícito de gremios y personas jurídicas, previa

¹⁴ Decreto Legislativo 1515 de 1993. Posteriormente se incorporó y modificó por medio del artículo 123 y subsiguientes de la Ley 104 de 1993, que a su vez fue prorrogada por la Ley 241 de 1995. Posteriormente la Ley 418 de 1997 o ley de orden público, que derogó la Ley 104 de 1993, mantuvo en su artículo 120 la contribución especial para la financiación de los fondos nacional y territorial de seguridad y convivencia. Esta disposición fue prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1430 de 2010.

¹⁵ Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

¹⁶ Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

aprobación del Comité Territorial de Orden Público.

Ya el Decreto 1284 de 2017, reglamentario del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, en su artículo 2.2.8.4.1, refirió en cuento al recaudo y administración del dinero por concepto de multas que: *"Los recursos provenientes de las multas del Código Nacional de Policía y Convivencia ingresarán al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), en cuenta independiente dispuesta por las administraciones distritales y municipales, distinta de aquella a la que ingresan los recursos a que se refiere la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 y 1430 de 2010 y 1738 de 2014"*. Y en su inciso segundo estableció su distribución a su objetivo legal, así:

En cumplimiento del párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el sesenta por ciento (60%) de los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas se destinará a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, de los cuales un cuarenta y cinco por ciento (45%) será para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, y un quince por ciento (15%) a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas, como elemento necesario para garantizar la prevención a través del recaudo y almacenamiento de información detallada, georreferenciada y en tiempo real del estado de las multas en todo el territorio nacional, lo cual constituye un instrumento imprescindible para el cumplimiento de su función legal. El cuarenta por ciento (40%) restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía.

4.1.4. Del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI).

Como una forma de expresión del carácter público y social de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994, en su artículo 89, consagró la creación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, así:

"Artículo 89. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos.

(...)

Los concejos municipales están en la obligación de crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

(...)

89.2. Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. Al presentarse superávits, por este concepto, en empresas de servicios públicos oficiales de orden distrital, municipal o departamental se destinarán a "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" para empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial al de la empresa aportante. Si los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" después de haber atendido los subsidios de orden distrital, municipal o departamental, según sea el caso, presentaren superávits, estos últimos se destinarán para las empresas de la misma naturaleza y servicio con sede en departamentos, distritos o municipios limítrofes, respectivamente. Los repartos se harán de acuerdo a los mecanismos y criterios que establezcan las comisiones de regulación respectivas.

Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de agua potable o saneamiento básico y telefonía local fija, se destinarán a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" del municipio o distrito correspondiente y serán transferidos mensualmente, de acuerdo con los mecanismos que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de energía eléctrica y gas combustible irán a los fondos que más adelante se desarrollan en este mismo artículo".

Sobre la definición de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, la doctrina ha señalado que su objetivo *"es canalizar los recursos destinados a sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar los servicios públicos domiciliarios"*.

Ahora bien, el Decreto 565 de 1996 reglamentó el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, señalando la naturaleza de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, así:

"Artículo 4. Naturaleza de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, que de acuerdo con la Ley 142 de 1994 deben constituir los concejos municipales y distritales y las asambleas, serán cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de las cuales se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios.

Dentro de cada Fondo creado se llevará la contabilidad separada por cada servicio prestado en el municipio o distrito y al interior de ellos no podrán hacerse transferencias de recursos entre servicios".

Respecto de la fuente de los recursos del referido Fondo FSRI, el artículo 14 del citado decreto consagra:

"Artículo 14. Fuentes de los recursos para otorgar los subsidios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Podrán utilizarse como fuentes para el otorgamiento de los subsidios las siguientes:

- a) Los recursos provenientes de los aportes solidarios definidos en el artículo 1 de este Decreto, podrán ser administrados por las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios;
- b) Los recursos obtenidos de otros Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden municipal, distrital y departamental;
- c) Recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector (Ley 60 de 1993);
- d) Recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7 de la Ley 44 de 1990, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo;
- e) Recursos provenientes de las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, de acuerdo con la Ley 141 de 1994;
- f) Recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial (artículo 368 de la Constitución Nacional);
- g) Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994".

Igualmente, el Decreto 565 de 1996 señala, acerca de la contabilidad que deben llevar las empresas de servicios públicos para dar sus aportes al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, lo siguiente:

"Artículo 7 Contabilidad interna. Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios deberán llevar cuentas detalladas de las sumas recaudadas y de las recibidas por transferencias de otras entidades con destino a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, y de su aplicación.

Si la entidad presta servicios en varios municipios, las cuentas internas y la contabilidad deberán, además, llevarse en forma separada para cada municipio.

Si en un municipio un mismo servicio es prestado por diferentes entidades cada una de ellas deberá llevar la contabilidad de aportes solidarios y subsidios de su zona o área de servicio".

El mismo Decreto señala las fuentes de los recursos que alimentan la cuenta conocida como FSRI, los cuales son recursos ya establecidos y cuyo origen se encuentra previsto en el citado artículo 14 de la disposición en estudio.

Sobre la incorporación de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, la H. Corte Constitucional precisaba que: *"Tanto el factor que se aplica a los usuarios de los estratos altos - cuya naturaleza tributaria se deduce de ser una erogación obligatoria destinada a una finalidad pública y sin contraprestación - como los "aportes directos", se contabilizan, registran e incorporan en los respectivos presupuestos de la nación, los departamentos, los distritos y los municipios, pues, al destinarse ambos recursos a la financiación de los subsidios para pagar las tarifas de los usuarios de menores recursos, configuran gasto público, que no puede hacerse sino se incluye en aquéllos (C.P., art. 345)".*

La doctrina autorizada sobre la materia, al definir los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos señaló:

"El Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos es, como ha quedado explícito desde un principio, una cuenta dentro del respectivo presupuesto de la entidad a la que pertenece.

A través de ella se contabilizarán todos los recursos que, en virtud de la decisión de la administración territorial correspondiente, se destinen para otorgar subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios".¹⁷

En este punto, es importante traer a colación el Concepto No 174 de 17 de marzo de 2011, emitido por la Superintendencia de Servicios públicos domiciliarios, el cual, al referirse al manejo de dicho fondo, señaló:

"Ahora bien, en cuanto al manejo de dicha cuenta a nivel municipal, siendo que el FSRI se constituye con recursos públicos de destinación específica, su manejo presupuestal se lleva a cabo a través de una cuenta especial sin personería jurídica, con contabilidad separada.

Por tanto, su manejo configura gasto público, lo cual conlleva la implementación de un procedimiento administrativo y contable con el objeto de canalizar los recursos al fin previsto en la ley, para lo cual se expedirán las disposiciones municipales que sean compatibles con las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Público necesarias para implementar gestiones de tipo administrativo y contable que desarrollen las obligaciones legales impuestas para su administración".

Por todo lo expuesto, es dable señalar que el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos tiene la condición de fondo cuenta que

¹⁷ Bedoya Giraldo Hubed, "Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos" en Letras Jurídicas, EPPP de Medellín, Vol 2, No. 2 septiembre de 1997. Pág. 95.

hace parte de la contabilidad de los municipios, constituye presupuestalmente un fondo especial de aquellos que hacen parte del presupuesto de rentas cuyos recursos tienen legalmente una destinación particular como es, en este caso, sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar los servicios públicos domiciliarios.

4.1.5. Del Fondo de Gestión de Riesgo.

El Fondo Nacional de Calamidades fue creado por el Decreto 1547 de 1984, en su artículo 1º, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, *"como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar"*. Con posterioridad, el nombre cambió por el de Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con las modificaciones que impuso la Ley 1523 de 2012, *"por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones"*, en cuyo artículo 47 se lee: *"El Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984 y modificado por el Decreto-Ley 919 de 1989, se denominará en adelante Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por dicho decreto."*

Por su parte, el artículo 53 de la ley 1523 de 2012 consagra las apropiaciones presupuestales para la gestión de riesgo, así: *"Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres"*. Así mismo, el artículo 54 ibidem previó los fondos territoriales en el siguiente tenor: *"Las administraciones departamentales, distritales **y municipales**, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, **constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo**"*.

En punto a las fuentes de financiamiento de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo emitió Circular No. 063 del 9 de octubre de 2017, señalando al respecto que:

“(...) Adicionalmente, existen otras fuentes distintas a las del presupuesto local y le permitirán al territorio contar con otros recursos a saber:

- Ingresos corrientes de libre destinación o fuente de recursos específica de acuerdo a sus tributos: Los ingresos corrientes de libre destinación ICLD son los ingresos tributarios y no tributarios, excluidas las rentas de destinación específica, es decir, aquellas destinadas por Ley o por Acto Administrativo a un fin determinado (artículo 3 de Ley 617 de 2000). La entidad territorial podrá asignar de rentas propias la que estime conveniente o un porcentaje de la misma, de acuerdo a su análisis presupuestal. Para este caso también pueden asignar un número de salarios mínimos legales mensuales vigentes que asignen al año como fuente del fondo sin afectar rentas directamente.
- Sistema General de Participaciones: El SGP corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, para la financiación de los servicios a su cargo en educación, salud, agua potable y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001. Dentro de los recursos de SGP otros sectores, se puede asignar una fuente de financiación para el fondo territoriales de gestión de desastres.
- Transferencias de las entidades públicas: Son los recursos que provienen de otras entidades como contrapartidas, donaciones o transferidos para fines específicos.
- Recursos provenientes del crédito: Recursos financieros a través de operaciones de endeudamiento, y
- Donaciones: Recursos ofrecidos de manera voluntaria y sin contraprestación o compensación alguna”.

4.1.6. De los programas y subprogramas en el proyecto de presupuesto de gastos municipales¹⁸.

El artículo 352 de la Carta Política consagra que, *“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”.*

¹⁸ Sobre el particular véase Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1. Sentencia del 8 de mayo de 2018. Radicación 150012333000-2017-00031-00. Demandante: Departamento de Boyacá. Demandado: Municipio de Páez. M.P. Fabio Iván Afanador García.

En virtud de dicho precepto superior, como se indicó líneas atrás, el Estatuto Orgánico del Presupuesto contenido en el Decreto 111 de 1996, en su artículo 109, fijó su aplicación a las entidades territoriales. Así mismo, que precisó que 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.

De acuerdo con el artículo 36 *ibídem*¹⁹, el mencionado presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones se distingue a su vez entre: i) gastos de funcionamiento, ii) servicio de la deuda pública, y ii) gastos de inversión. Y frente al proyecto de presupuesto de inversión, la norma señaló la obligatoriedad de indicar los proyectos de inversión establecidos en el POAI, en los siguientes términos:

“Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. (...) **En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno nacional.**”

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda”.

Seguidamente el artículo 37 estipuló el contenido de los proyectos de inversión a consagrar como inversión, así:

“Artículo 37. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional - en el proyecto de la ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (Ley 38/89, artículo 33, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o. y 18)”.

Como se puede observar, el citado artículo 36 establece que dicho presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, en el componente de inversión, debe indicar los proyectos establecidos o determinados por el Ejecutivo, disposición que guarda armonía con lo previsto en el artículo 11 del mismo Decreto 111, en cuanto determinó que este tipo de gastos serán “*clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos*”. Justamente en desarrollo de este último aparte, el Decreto 568 de 1996, “*Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989,*

¹⁹ Artículo modificado por el artículo 123 de la Ley 1957 de 2019 cuyo texto es el que se reproduce.

179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”, en su artículo 14, estipuló las exigencias del proyecto de presupuesto de gastos en su modalidad de gastos de inversión, así:

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

Dicho mandato se verá reflejado igualmente en el acto administrativo de liquidación, *“mediante el cual el ejecutivo presenta a nivel de cuentas las autorizaciones dadas por la Ley de presupuesto expedida por el Congreso, constituyendo la base para el proceso de ejecución durante la vigencia fiscal para la cual fue aprobado”²⁰*, de la siguiente forma:

“Artículo 16.- El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 14, las siguientes:

(...)

b) CUENTAS comprenden:

- * Gastos de Personal
- * Gastos Generales
- * Transferencias Corrientes
- * Transferencias de Capital
- * Gastos de Comercialización y Producción
- * Servicio de la Deuda Interna
- * Servicio de la Deuda Externa.
- * Programas de inversión.

(...)

e) OBJETO DEL GASTO comprende:

(...)

2) PARA GASTOS GENERALES.

- * Adquisición de bienes.
- * Adquisición de servicios.

²⁰ En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/presupuesto%20publico.pdf>

* Impuestos y multas.

(...)

6) PARA PROGRAMAS DE INVERSION.

* **Subprogramas de Inversión.**

(...)

17) PARA SUBPROGRAMAS DE INVERSION.

* **Identificación de los proyectos de inversión.”**

Este Tribunal, en sentencia del 26 de junio de 2015²¹, precisó en torno a las naturalezas y finalidades de los gastos de inversión:

“Respecto de los gastos de inversión dirá la Sala que, son productivos que generan riqueza, o bien que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, o a constituir capital humano, desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado.

Se caracterizan por su retorno en término de beneficio económico o social inmediato y futuro. También son los que tienden a aumentar la disponibilidad del capital fijo, es decir, que pueden ser entendidos como erogaciones económicamente productivas o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable (bienes de capital), o bien aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. **Los gastos de inversión están reflejados en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, y se derivan del Plan de del Plan de Desarrollo definido en forma plurianual para el periodo de Gobierno. Por ello, los gastos de inversión se componen de los programas o proyectos sectoriales, aprobados previamente en el POA del municipio e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.** Los gastos de inversión en un municipio cuentan como principales fuentes de financiación los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías.

Los programas, subprogramas y proyectos deben tener el detalle, las fuentes de financiación, así mismo deben tener indicadores y metas de resultado que sean medibles para facilitar su ejecución, seguimiento y control”. (Destacado de la Sala)

Así pues, conforme a las normas legales y el pronunciamiento transcritos, puede colegirse que en materia presupuestal existe la obligación de señalar, de manera específica, la destinación de los gastos de inversión que se van a realizar en la vigencia respectiva, lo cual, como lo señala el artículo 16 del Decreto 568 de 1996, podrá

²¹ En Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2. Sentencia del 26 de junio de 2015. Radicado 15001233300020150006400. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. A la misma conclusión arribó esta Corporación en sentencia del 10 de noviembre de 2015, MP. Félix Alberto Rodríguez Riveros, radicado 150012333000201532400.

ser relacionado en un anexo al acto administrativo que fije el presupuesto.

4.2. Examen de los cargos y solución del caso concreto.

En el asunto *sub examine*, el Departamento de Boyacá censura el Acuerdo enjuiciado, pues a su criterio transgredió los artículos 11, 13, 15, 17, 18, 30 y 36 del Decreto 111 de 1996; el artículo 14 del Decreto 568 de 1996; artículos 1 y 29 del Decreto 4836 de 2011; artículo 89 de la Ley 142 de 1994; artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996; artículos 9 y 10 del Decreto 399 de 2011; artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 01284 de 2017 y los artículos 53 y 54 de la Ley 1523 de 2012, al no detallar y clasificar en el presupuesto gastos de inversión, los programas y subprogramas de los diferentes sectores enunciados debidamente clasificados y codificados por fuentes de financiación, así como los diferentes fondos cuenta y especiales en los mismos términos previstos en el capítulo de ingresos.

A juicio de la Sala, el cargo de ilegalidad está llamado a prosperar, por las razones que pasan a exponerse enseguida.

Al remitirse al contenido del artículo segundo del Acuerdo censurado, que contiene el presupuesto de gastos del municipio de PUERTO BOYACÁ para el año 2020, se advirtió lo siguiente:

| DESCRIPCION RUBRO | VALOR |
|--|----------------|
| PRESUPUESTO DE GASTOS | 60.386.330.763 |
| EGRESOS ALCALDÍA | 60.386.330.763 |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO | 10.849.710.258 |
| ADMINISTRACIÓN CENTRAL | 10.226.445.554 |
| CORPORACIONES ADMINISTRATIVAS Y DE CONTROL | 623.264.704 |
| CONCEJO MUNICIPAL | 458.055.562 |
| PERSONERÍA MUNICIPAL | 165.209.142. |

| | |
|---------------------|---------------|
| SERVICIO A LA DEUDA | 2.042.031.475 |
|---------------------|---------------|

| | |
|---------------------------------------|-------------------|
| GASTOS DE INVERSIÓN | 47.494.589.030.00 |
| SECTOR TRANSPORTE Y MOVILIDAD | 1.384.980.714.00 |
| SECTOR EQUIPAMIENTO | 10.250.000.00 |
| SECTOR: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL | 628.850.000.00 |
| SECTOR: DEPORTE | 802.081.893.00 |
| SECTOR: MEDIO AMBIENTE | 392.663.810.00 |
| SECTOR: AGROPECUARIO | 700.000.000.00 |
| SECTOR: VIVIENDA | 166.500.000.00 |
| SECTOR: ATENCIÓN GRUPOS VULNERABLES | 1.621.576.038.00 |
| SECTOR: EDUCACION | 2.268.662.645.00 |

| | |
|--|-------------------|
| SECTOR: CULTURA | 695.026.243.00 |
| SECTOR: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES | 527.610.919.00 |
| SECTOR PROMOCIÓN DEL DESARROLLO | 72.500.000.00 |
| SECTOR SALUD | 29.712.160.768.00 |
| SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD | 848.557.562.00 |
| SECTOR AGUA POTABLE Y SANAMIENTO BÁSICO | 2.847.427.891.00 |
| SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS | 4.815.740.547.00 |

Como se puede observar, la anterior apropiación de gastos de inversión solo indicó de manera global los sectores en que se irían a destinar los recursos respectivos, pero omitió clasificar los programas y subprogramas para ello, es decir, en cuanto a los primeros, a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el ente territorial contenidas en el respectivo Plan de Desarrollo, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados; y los segundos, los subprogramas, entendidos como 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.

Vale subrayar también que, en dicho componente de gastos de inversión, nada se indicó respecto a tales programas o subprogramas a ejecutar tanto con los recursos de destinación específica como con los fondos cuenta y especiales, cuyos recursos gozan de una apropiación estipulada a partir de su norma de creación. Respecto a estos últimos –fondos especiales-, refiérase particularmente, según lo previsto en la demanda, a los analizados Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, que conforme el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y su Decreto reglamentario 565 de 1996, busca el otorgamiento de subsidios a usuarios de servicios públicos de los estratos 1, 2 y 3; el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual a la luz de las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010, reclama la implementación de programas para incentivar la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, y el Fondo de Gestión de Riesgo, que en atención a lo preceptuado en el artículo 2.2.8.4.1. del Decreto 1284 de 2017, su finalidad se encamina al conocimiento y reducción de riesgos y el manejo de desastres.

Ahora, no pasa por alto la Sala, al verificar los antecedentes administrativos del Acuerdo examinado, que en el proyecto respectivo presentado por el alcalde de PUERTO BOYACÁ al Concejo Municipal se acompañó un documento que denominó "*PROYECTO DE EGRESOS VIGENCIA FISCAL 2020*" (fls. 63-75 –demandaAcuerdo

029.pdf), en el cual se discriminaban tanto los sectores como los programas a ejecutar en estos, y en lo referente a los aludidos Fondos Especiales estableció:

| RUBRO PPTAL | DESCRIPCION RUBRO PPTAL | TIPO | FUENTE PPTAL | DESCRIPCION FUENTE PPTAL | VALOR |
|---------------|--|---------|--------------|--------------------------|-------------------|
| 203 | GASTOS DE INVERSION | MAYOR | - | TOTAL RUBRO | 47.494.589.030.00 |
| 20301 | SECTOR: TRANSPORTE Y MOVILIDAD | MAYOR | - | TOTAL RUBRO | 1.384.980.714.00 |
| 2030101 | PROGRAMA: VIAS RURALES PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD | MAYOR | - | TOTAL RUBRO | 519.546.728.00 |
| 203010101 | PROYECTO: MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA RED VIAL VIGENCIA 2020 QUE COMPONE TODA LA EXTENSIÓN DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ | MAYOR | - | TOTAL RUBRO | 519.546.728.00 |
| 203010101001 | GASTOS OPERATIVOS PLAN VIAL | DETALLE | - | TOTAL RUBRO | 519.546.728.00 |
| (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) |
| 20311011 | FONDO GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE ACUERDO 013 DE 2018 | MAYOR | .. | TOTAL RUBRO | 165.327.071.00 |
| 203110111 | SUBCUENTA MANEJO DE DESASTRES | MAYOR | - | TOTAL RUBRO | 165.327.071.00 |
| 2031101110 | PROYECTO: APOYO A LOS PROGRAMAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES VIGENCIA 2020, EN EL ÁREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ | MAYOR | - | TOTAL RUBRO | 165.327.071.00 |
| 2031101110001 | MANEJO Y ATENCIÓN DEL DESASTRE | DETALLE | - | TOTAL RUBRO | 45.327.071.00 |
| | | | | FONDO GESTIÓN DE RIESGO | 45.327.071.00 |
| 20311010001 | ARRENDAMIENTOS TEMPORALES REUBICACIÓN VIVIENDA ZONA ALTO RIESGO | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 120.000.000.00 |
| | | | 0001 | RECURSOS PROPIOS | 120.000.000.00 |
| (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) |
| 203140102 | FONDO TERRITORIALES DE SEGURIDAD Y | MAYOR | | TOTAL RUBRO | 604.139.012.00 |

| | | | | | |
|--------------------|--|---------|-------|--|------------------|
| | CONVIVENCIA CIUDADANA | | | | |
| 20314010201 | PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ | MAYOR | - | TOTAL RUBRO | 604.139.012.00 |
| 2031401020100 1 | DESARROLLO DEL PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 333.090.000.00 |
| | | | 022 | FONDO LOCAL DE SEGURIDAD | 330.000.000.00 |
| | | | 0050 | RENDIMIENTOS FINANCIEROS FONDO DE SEURIDAD | 3.090.000.00 |
| 2031401020100 2 | GASTOS ADMINISTRATIVOS OPERATIVOS JAL | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 10.000.000 |
| | | | 0001 | RECURSOS PROPIOS | 10.000.000.00 |
| 2031401010100 3 | PAGO PERSONAL INSECCION DE POLICIA | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 255.949.012.00 |
| | | | 0001 | RECURSOS PROPIOS | 255.949.012.00 |
| 2031401020100 4 | PROGRAMAS Y PROYECTOS CULTURA CIUDADANA (60%) | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 3.060.000.00 |
| | | | | MULTAS CÓDIGO DE POLICIA | 3.060.000 |
| 2031401020100 5 | MATERIALIZACIÓN MEDIDAS CORRECTIVAS | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 2.040.000 |
| | | | | MULTAS CODIGO DE POLICIA | 1.940.000 |
| | | | | RENDIMIENTOS MULTAS CODIGO DE POLICIA | 100.000 |
| (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) |
| 2031503 | PROGRAMA: AGUA POTABLE PARA TODOS | MAOR | | TOTAL RUBRO | 1.748.996.784.00 |
| 20315030 | FONDO DE SOLIDARIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESO | MAYOR | | TOTAL RUBRO | 1.748.996.784.00 |
| 203150301 | PROYECTO: SUBSIIDIO A LOS ESTRATOS 1,2 Y 3 DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS | MAYOR | | TOTAL RUBRO | 1.748.996.784.00 |

| | | | | | |
|--------------|--|---------|-----|---------------------------------------|----------------|
| | DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO VIGENCIA 2020 EN EL ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ | | | | |
| 203150301001 | SUBSIDIOS SERVICIO ACUEDUCTO | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 749.808.024.00 |
| | | | 005 | SGP AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | 749.808.024.00 |
| 203150301002 | SUBSIDIOS SERVICIO ALCANTARILLADO | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 320.667.504.00 |
| | | | 005 | SGP AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | 320.667.504.00 |
| 203150301003 | SUBSIDIOS SERVICIO ASEO | DETALLE | | TOTAL RUBRO | 678.521.256.00 |
| | | | 005 | SGP AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | 678.521.256.00 |

Igualmente, que con fundamento en ese documento, la Secretaría de Hacienda de Puerto Boyacá certificó que, revisado el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia 2020, según el Decreto N° (sic) 029 de diciembre de 2019, sí se incorporó los ingresos del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso y de los otros fondos cuenta y especiales creados por mandato legal o creados por Acuerdo, y que también figuraran en el capítulo de gastos (páginas 22-23 documento denominado "Secretaria Hacienda certificaciones.pdf"), de igual modo, que revisado el aludido Presupuesto existe el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso –FSRI y de otros Fondos Cuenta y Especiales creados por mandato legal o creados por Acuerdo en el Presupuesto Municipal, con la fuente de los ingresos que conforman cada uno de ellos. En cuanto al citado fondo, en el presupuesto de ingresos se representa en el rubro 101022114001 denominado "SGP Agua Potable Once doceavas" por \$1.7848.996.784 (sic), y en el presupuesto de egresos, en el rubro 2031503 por \$1.748.996.784 (páginas 3-6 documento denominado "Secretaria Hacienda certificaciones.pdf").

Sobre este particular, la Colegiatura estima que, pese a que dicho documento discrimina programas y subprogramas de los gastos de inversión del presupuesto de gastos, no puede asumírsele como un anexo del presupuesto de gastos que tenga la virtualidad de colmar la exigencia legal contenida en los citados artículos 36 del Decreto

111 de 1996 y 14 del Decreto 568 de 1996, en torno a los programas y subprogramas que aquel deba contener.

Lo anterior, en primer lugar, pues como acertadamente lo planteara el Departamento de Boyacá en el concepto de violación del escrito introductorio, dicho documento, si bien fue parte del proyecto de presupuesto que se llevó a debate ante la corporación edilicia, no es menos cierto que en el cuerpo definitivo del Acuerdo No. 029 del 6 de diciembre de 2019, no se indicó taxativamente que este hiciera parte integrante de dicho Acto Administrativo. En tal sentido y valoración de dicho documento anexo, se pronunció esta Sala de Decisión²² en un asunto de similares contornos al debatido al señalar que:

“Bajo el anterior supuesto, resulta diáfano que el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá tiene vocación de prosperidad, en atención a que dicha disposición en su artículo segundo, se limitó a señalar los sectores en los cuales se prevé ejecutar el gasto, sin embargo, carece dicho acápite normativo de la clasificación y determinación clara y expresa de los “programas” y “subprogramas” en los que se dividirán los gastos provenientes del Sistema General de Participaciones- SGP del presupuesto aprobado, desconociendo y pasando por alto de contera el mandato legal previsto en el artículo 14 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 345 Superior, razón suficiente para que la Sala declare su invalidez en forma total, sin que resulten suficientes los argumentos expuestos tanto por el Presidente del Concejo Municipal como del Alcalde de Páez en sus intervenciones.

Téngase en cuenta que si bien en las contestaciones de la demanda allegadas en término, se expuso que el proyecto de Acuerdo que fijó el Presupuesto de ingresos, gastos de funcionamiento, servicio a la deuda e inversiones del municipio de Páez se encontraba acompañado de un anexo dentro del cual se hallaban discriminados conforme a la Ley los “gastos de inversión” en programas y subprogramas, y que por un error involuntario al radicarse el Acuerdo No. 030 de 2016 en la Gobernación de Boyacá para que fuera ejercido su control de legalidad, el mismo no fue aportado, dicha circunstancia por sí sola no sana la irregularidad de la que adolece el acto enjuiciado, atendiendo los siguientes razonamientos derivados de los hechos probados en el *sub lite*:

(i) Se demostró que dentro del oficio de 1º de noviembre de 2016, mediante el cual el Alcalde Municipal de Páez radicó ante el Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo de Presupuesto, se adujo que al mismo sería adjuntado el “Anexo 1 Desagregación”²³, pero solamente de manera informativa, circunstancia que desdibuja el deber de obligatoriedad que debe representar dicho acto administrativo para lograr su estricto cumplimiento. (fls. 108-109)

²² Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1. Sentencia del 8 de mayo de 2018. Radicación 150012333-000-2017-00031-00. .M.P. FABIO IVAN AFANADOR GARCIA.

²³ Folios 149-161.

(ii) Dentro del cuerpo del Acuerdo No. 030 de 2016, además de no haberse incluido en su artículo 2º 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 "Anexo 1 Desagregación, visible a folios 149 a 161, forme parte del Acuerdo y que 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.

(iii) Aunque en el numeral 3º auto admisorio de la demanda, se requirió tanto al Alcalde Municipal de Páez como al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad para que allegaran los antecedentes de las actuaciones que originaron la expedición de la norma enjuiciada y que se encuentran en su poder, al interior de la documental obrante a folios 76 a 203, se echa de menos copia de las actas de las sesiones de debate adelantadas por el Concejo el 10 y el 28 de noviembre de 2016, respectivamente, donde 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 dejando de ser en consecuencia dicha afirmación un dicho al paso, para eludir la declaratoria del Acuerdo que como ya se dijo, emerge como ilegal".

En el presente asunto, el "*PROYECTO DE EGRESOS VIGENCIA FISCAL 2020*" (fls. 63-75 –*demandaAcuerdo 029.pdf*) fue anexado con los antecedentes administrativos del Acuerdo acusado, y al momento de la aprobación del Acuerdo no se precisó ya no su carácter de proyecto sino gastos definitivos, y de contera, la obligatoriedad del mismo, como se exigió en el citado pronunciamiento, aunado al hecho que de la lectura del acta de plenaria, pese a que se refiere al debate de rubros para programas a favor de comunidades y poblaciones menos favorecidas, de allí no se deduce que la corporación edilicia hubiese realizado un estudio juicioso en torno a los recursos y rubros con destino a fondos especiales (fls. 98-108), como se cuestiona en la demanda.

En segundo lugar, aunque en el artículo cuarto del citado Acuerdo se contempló expresamente que "*Los anexos del presupuesto de egresos son la parte explicativa de las sumas globales del presupuesto municipal para la respectiva vigencia fiscal al igual que las sumas asignadas a cada rubro o código presupuestal que permitirán la expedición del Decreto de Liquidación del Presupuesto y realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y comportamiento presupuestal, que no podrá exceder las sumas contempladas en el artículo 2º sin la autorización de la Comisión de Presupuesto y el Concejo Municipal en pleno*", lo que significaría que el anexo de gastos reflejaría la discriminación entre programas y subprogramas como en efecto lo hace ese documento, ciertamente este, como se explicó con anterioridad, no indica que sea parte

integral del Acuerdo censurado, y ante dicha carencia, surge una preocupación frente al límite en el ejercicio de las facultades otorgadas al ejecutivo en el artículo 10 del Acuerdo para adecuar los rubros presupuestales al momento de expedir el decreto de liquidación del presupuesto, como sigue:

“ARTÍCULO 10: El presente Acuerdo ***faculta al Señor alcalde para adecuar*** los rubros presupuestales con subrubros, o códigos auxiliares, con el propósito de mantener adecuado el sistema Integral de información municipal o cuando sea necesario por disposición de normas superiores o de organismos de carácter nacional o Departamental para atender los requerimientos de información de dichas entidades.

Igualmente, mediante realizar las correcciones aritméticas y de aproximación que afecten de forma más no de fondo la destinación de los recursos, y la creación de códigos presupuestales”.

De modo que si el artículo segundo del Acuerdo solo precisó sumas asignadas a cada rubro o código presupuestal que permitirán la expedición del Decreto de Liquidación del Presupuesto cuya competencia recae en el Alcalde, tal situación no garantiza que dichas partidas o asignaciones presupuestales se respeten, pues las podría modificar a su conveniencia, como lo alegó la parte actora.

Y por último, la Sala encuentra que desde el presupuesto de rentas no fue incorporado el Fondo de Solidaridad y Distribución de Ingresos como un fondo especial sino que hizo parte de los recursos del Sistema General de Participaciones y así lo certificó la Secretaría de Hacienda del municipio de PUERTO BOYACÁ (páginas 22-23 documento denominado “Secretaria Hacienda certificaciones.pdf”), desconociendo dicha naturaleza y lo cual incide negativamente al momento de apropiársele en el presupuesto de gastos como parte de esos recursos del sistema más no como parte del fondo especial que lo caracteriza. Razón de más para pregonar la ilegalidad del Acuerdo acusado.

Por todo lo expuesto, para la Corporación es dable predicar, como lo planteó la parte actora, por un lado, la transgresión del literal b del artículo 11 y del artículo 36 del Decreto 111 de 1996, así como del artículo 14 del Decreto 568 de 1996, que exigen, en tratándose del presupuesto de gastos, la discriminación de programas y subprogramas a los cuales se enfocarán los recursos respectivos; mandato que busca proteger la adecuada planificación y utilización de aquellos en materia presupuestal.

Y por otro, el quebrantamiento de los principios presupuestales previstos en el Decreto 111 de 1996, como el de planeación del artículo 13 de esa norma, en cuanto determina que el presupuesto deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, Plan de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones. Así mismo, del principio de universalidad de que trata el artículo 15 *ibidem*, en cuanto dispuso que el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. De igual modo, el artículo 17, relativo a programación integral, bajo el entendido que todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, y del principio de especialización del artículo 18, que atañe a que las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

En conclusión, la Sala decretará la invalidez del Acuerdo N° 029 del 6 de diciembre de 2019, por la notoriedad de la falencia relativa a no detallar y clasificar en el presupuesto gastos de inversión los programas y subprogramas de los diferentes sectores enunciados debidamente clasificados y codificados por fuentes de financiación, así como los diferentes fondos cuenta y especiales en los mismos términos previstos en el capítulo de ingresos, como el Fondo de Solidaridad y Distribución de Ingresos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- Declarar la **INVALIDEZ** del Acuerdo N° 029 del 6 de diciembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de PUERTO BOYACÁ, *"POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020 Y SE*

DICTAN OTRAS DISPOSICIONES GENERALES”, de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración de invalidez del Acuerdo No. 029 del 6 de diciembre de 2019, quedan sin efectos en lo pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente la autorización contenida en el referido Acuerdo.

TERCERO.- Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de PUERTO BOYACÁ.

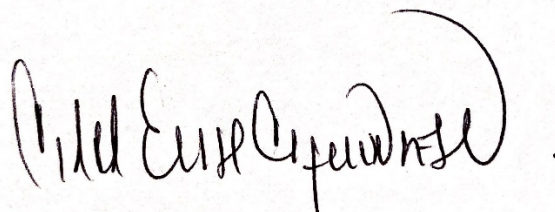
CUARTO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada

– AUSENTE CON PERMISO –
LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado