

Cartagena de Indias D.T y C., veintinueve (29) de Enero de dos mil dieciocho (2018)

Acción	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2017-00979-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO NO. 012 DEL 25 AGOSTO DE 2017 DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL – BOLÍVAR
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Acuerdo que autoriza al Alcalde de San Cristóbal para realizar crédito a largo plazo con la finalidad de repotenciar el alumbrado público del municipio – gasto de inversión.</i>

I.- ANTECEDENTES

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda¹.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones en contra del Acuerdo N° 012 de 25 de agosto de 2017, “*POR MEDIO DE CUAL SE OTORGAN AUTORIZACIONES AL ALCALDE MUNICIPAL PARA LA CONTRATACIÓN DE UN CRÉDITO INTERNO A LARGO PLAZO CON DESTINO A REPOTENCIAR EL ALUMBRADO PÚBLICO*”, proferido por el Concejo de San Cristóbal.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Para el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, el Acuerdo demandado atenta contra lo preceptuado en la Ley 358 de 1997, el Decreto 2844 de 2010 y el Decreto 111 de 1996.

Expone que, los gastos para cambio de luminarias de alumbrado público y el pago del servicio de energía a Electricaribe, corresponde en realidad a un gasto recurrente, y que por lo tanto, debe ser entendido como un gasto de

¹ Folios 1-3

funcionamiento y no es un gasto de inversión como lo establece el art. 2º de la Ley 358 de 1997, en el aparte que ahora se cita:

“las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en proceso de reducción de planta”.

Sostiene, que los gastos de inversión son aquellos que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes y servicios; en consecuencia de lo anterior, no es dado que se utilicen recursos de un crédito para cancelar el pago de energía por concepto de alumbrado público de energía a Electricaribe, pues ello, no es un proyecto de inversión, sino que es un gasto recurrente que debe ser identificado como un gasto de funcionamiento.

II.- ACTUACIÓN PROCESAL

Una vez recibido el expediente de la referencia, este Tribunal procedió a realizar el estudio de la misma, disponiéndose su admisión mediante auto del 2 de noviembre de 2017².

La anterior actuación, fue notificada al Agente del Ministerio Público y al Presidente del Concejo de San Cristóbal³, surtiéndose la fijación en lista de la demanda entre los días 17 al 30 de noviembre de 2017⁴.

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Control de legalidad

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986⁵. Se

² Folio 37

³ Folio 38-38

⁴ Folio 40

⁵ D 1333 de 1986. **Artículo 121º.-** Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no

resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas.

3.2. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

3.3. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, debe establecer la Sala si ¿hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo No. 012 del 25 de agosto de de 2017, expedido por el Concejo Municipal de San Cristóbal, por no cumplir con los requisitos establecidos en el art. 2º de la Ley 358 de 1997, al autorizar al alcalde para realizar un crédito público con la finalidad de repotenciar el alumbrado público y pagar a Electricaribe por la prestación del servicio de energía?

3.4. Tesis

La Sala declarará la invalidez del acuerdo en mención, por considerar que efectivamente es violatorio de la Ley 358 de 1997, al autorizar al alcalde para realizar un crédito, que tiene por finalidad, entre otras cosas, solventar el pago del servicio de energía a Electricaribe, lo cual constituye un gasto de funcionamiento y no uno de inversión, como lo demanda la norma.

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que a continuación se exponen:

superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.

3.5. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.5.1 Del Crédito público

El artículo 364 de la Constitución Nacional expone que:

“ARTICULO 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia”.

En desarrollo de la anterior disposición, la Ley 358 de 1007, en su artículo 2º, establece lo siguiente:

Artículo 2º.- Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

(...)

Las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en proceso de reducción de planta.

Para los efectos de este parágrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

El Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto” dispone:

ARTÍCULO 6º. Sistema presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación (L. 38/89, art. 3º; L. 179/94, art. 55, inc. 5º).

ARTÍCULO 8º. El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, art. 5º; L. 179/94, art. 2º).

El Decreto 696 de 1998, que reglamenta la Ley 358 de 1997, establece:

Artículo 1º. Operaciones de crédito público. Para efectos de lo previsto en la Ley 358 de 1997, se encuentran comprendidos dentro de las operaciones de crédito público los actos o contratos que tengan por objeto dotar a las entidades territoriales de recursos con plazo para su pago, de bienes o servicios con plazo para su pago superior a un año, así como los actos o contratos análogos a los anteriores. También se encuentran comprendidos aquellos actos o contratos mediante los cuales las entidades territoriales actúen como deudoras solidarias o garantes de obligaciones de pago y aquellos relacionados con operaciones de manejo de la deuda pública.

3.5.2 De los conceptos de gastos de inversión y gastos de funcionamiento de la administración, y su relación con el gasto social.

El presupuesto se clasificará en diferentes secciones dependiendo del número de dependencias municipales, tales como Concejo Municipal, Personería Municipal, Contraloría y Administración Central, que comprende el despacho del alcalde y las distintas secretarías y unidades especiales con que cuente la entidad. Cada uno de éstos estará integrado por los gastos de funcionamiento, servicio a la deuda y los gastos de inversión.

En cuanto a lo que debe entenderse como gastos de funcionamiento y gastos de inversión, el H. Consejo de Estado ha señalado que:

“...Los gastos necesarios para el sostenimiento o manejo de una entidad, son los gastos conocidos y denominados por la doctrina como de funcionamiento, pues son las erogaciones necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos o de la función pública, y que se invierten en la adquisición de bienes de consumo y en servicios personales. De consiguiente, y tal como lo precisa el profesor Alejandro Ramírez Cardona, los gastos de funcionamiento se clasifican en gastos de servicios que comprenden los sueldos, salarios, honorarios, prestaciones sociales, etc., de los trabajadores del Estado, y gastos de consumo, que comprenden, los bienes durables de consumo, tales como los automóviles, muebles y enseres, los bienes semidurables de consumo (implementos de duración generalmente inferior a un año), y bienes de consumo perecederos v gr. gasolina para los automóviles oficiales.

Simultáneamente existen los gastos de inversión, que a diferencia de los gastos de funcionamiento, que retribuyen bienes de consumo y servicios personales prestados, son erogaciones que retribuyen bienes de capital de tal manera que aumentan el patrimonio de la entidad, pues son en general las sumas de dinero empleadas en la adquisición de bienes estables y permanentes tales como una edificación o la construcción de una obra pública. Estos gastos se clasifican a su vez en gastos de inversión en bienes intermedios, como lo es la adquisición de un edificio, gastos que se destinan principalmente a la prestación de servicios administrativos, y los de inversión en bienes durables finales, tales como las vías de transporte, comunicaciones, obras públicas, etc.” (Negritas nuestras).

Por su parte, la H. Corte Constitucional, ha puesto de presente que *“la determinación de lo que es inversión social, no resulta de un ejercicio semántico pues no siempre es fácil distinguir dentro del género gasto social, lo que tiene que ver con la inversión y lo que concierne al funcionamiento”*, es decir, *“la inversión social es una especie que pertenece al género del gasto social”*; de allí que en sentencia C-151 de 1995 dicha corporación hubiere dicho lo siguiente:

“En Colombia, como en otros países, en materia presupuestal se distingue entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión, lo que busca diferenciar los destinados a consumo por parte del Estado, de los gastos productivos que generen riqueza y desarrollo. Sin perjuicio de las distintas opiniones planteadas sobre la móvil línea divisoria entre los dos conceptos puede afirmarse que los gastos de inversión se caracterizan por su retorno en término del beneficio no inmediato sino en el futuro. El elemento social agregado a los gastos de inversión, tiene un componente intenso de la remuneración de los recursos humanos que hacen posible el área social.

El Profesor Enrique LowMurtra en cuanto a los gastos de inversión, afirma lo siguiente: “En todo caso los gastos de inversión son los que tienden a aumentar la disponibilidad de capital fijo. En algunos casos su identificación es sencilla: El gasto en la construcción de una represa que abastece de agua a una región es, sin duda, una inversión. La interventoría de una obra pública y los diseños de la misma son también gastos de inversión, pero dejan un mayor margen indefinible que en el caso antes citado. Otros casos dejan mayores dudas en relación con la clasificación que le corresponde. ¿Cómo clasificar un gasto en la adquisición de un inmueble (por construcción o por compra) para el funcionamiento puramente administrativo? La adquisición de equipos a veces se considera de funcionamiento y a veces de inversión. Los gastos en salud y educación, entre otros, suelen clasificarse como gastos de funcionamiento, aunque ciertamente involucran una verdadera inversión en capital humano. Aunque la contabilidad nacional resuelve, a menudo, estos dilemas de clasificación y ubica cada gasto en un rubro claramente determinado, dicha contabilidad no siempre se elabora con criterio estrictamente analítico, pues no es fácil hacerlo. El diccionario de la Real Academia de la lengua define invertir: ‘Hablando de caudales, emplearlos, gastarlos o colocarlos en aplicaciones productivas’. El sentido ‘aplicaciones productivas’, que caracterizan el término inversión y los distingue del consumo implica que con la inversión aumenta el acervo de bienes a disposición de los productores.’ (LowMurtra Enrique, Gómez Ricardo Jorge. Política Fiscal, 1986 pág. 343. Edit. Universidad Externado de Colombia).

La Corte Constitucional considera que la noción legal de “inversión en los sectores sociales” que trae el artículo 24 de la Ley 60 debe ser concordada con el mandato constitucional del artículo 357 de la Carta, que establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación estará destinada a financiar “las áreas prioritarias de inversión social” que sean definidas por la ley. Entra entonces la Corte a determinar cuáles son los alcances del concepto de inversión social de la Carta, los cuales fija en primer término la propia Ley 60 de 1993 en su contexto normativo. Pero, sin lugar a dudas, como lo hace en este caso, es función de la jurisprudencia

esclarecer, delimitar y precisar el sentido del pensamiento del Constituyente cuando señala los fines propios del Estado Social de Derecho.

Una interpretación literal y exegética del artículo 357 de la Carta podría dar a entender que la participación de los municipios en los ingresos corrientes sólo puede estar destinada a gastos de inversión, esto es, a gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo, puesto que la norma constitucional habla expresamente de "inversión" y no menciona los gastos de funcionamiento y, a nivel económico y financiero, en general se tiende a oponer los gastos de inversión y los de funcionamiento. Sin embargo la Corte considera que esa interpretación no es admisible por cuanto ella comporta conclusiones contrarias a los propios principios y valores constitucionales. En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos. Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos -como si éstos fueran valiosos en sí mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (CP art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (CP art. 324, 350, 357 y 366). Así, el artículo 366 de la Carta señala que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

En igual sentido, la misma Corte Constitucional, en sentencia C-590 de 1992, señaló que:

"Cuando se habla de "inversión Social" se hace referencia directa al manejo presupuestal del Estado y ella, hace parte del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, en la forma en que lo determina el artículo 7o. literal b) de la ley 38 de 1989 el cual discrimina las erogaciones estatales así: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, los cuales deben estar clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

Lo anterior significa que siempre que hay una inversión desde el punto de vista que se viene tratando, hay un gasto, sin que esa inversión signifique en términos estrictamente económicos, afán de lucro en beneficio del Estado, porque como lo establece el artículo 2o. de la Constitución Nacional, "son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución,..." fines que dentro del ámbito de las sociedades de consumo jamás se llegarían a cumplir, si no hay voluntad y disposición económica para cubrir los costos que demandan las inversiones

encaminadas a la realización de obras o a la prestación de los servicios públicos, gestiones a las cuales socialmente se encuentra obligado el Estado...”

La inversión social puede definirse entonces como todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población”(Negritas y subrayas fuera de texto).

A partir de las anteriores premisas, la Sala puede caracterizar la inversión, en forma positiva, en forma negativa y desde el punto de vista del presupuesto de las entidades.

En forma positiva, cabe decir que la noción de inversión social debe compaginarse con el sentido de la finalidad social del Estado; que su objetivo, según la Constitución, es mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial, de las discriminadas; y que los gastos distinguidos como de inversión, son aquellos hechos para satisfacer las necesidades mínimas y vitales del hombre como ser social, a través de la prestación de servicios públicos, a través de subsidios de estos, o de la realización de obras de beneficio general para la población.

En sentido negativo, es conveniente resaltar que la inversión no significa afán de lucro en beneficio del Estado, o el simple aumento de la producción de bienes físicos, como si fueran valiosos en sí mismos.

Desde el punto de vista presupuestal, la inversión hace parte del presupuesto de gastos, y presenta una difícil relación con los denominados gastos de funcionamiento, pues, la jurisprudencia constitucional no acepta la distinción absoluta entre la inversión y estos gastos, como ocurre en la ciencia económica y financiera, siempre y cuando los gastos de funcionamiento sean en el sector social. De lo que resulta, que su identificación, y diferenciación de estos, a veces sea sencilla y otras difícil, siendo preciso mencionar para tal efecto, únicamente, que la inversión tiene un retorno del beneficio en el futuro, más un elemento social.

Los gastos de funcionamiento por su parte, son aquellos que requieren los municipios para cumplir normal y adecuadamente las funciones a su cargo. Estos pueden ser:

a. Servicios personales: Son autorizaciones que permiten atender las distintas obligaciones adquiridas por el municipio con sus servidores públicos. Comprende los siguientes rubros: Sueldo de personal de nómina, honorarios de los concejales, honorarios, remuneración por servicios técnicos, gastos de representación, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, primas de servicio, subsidio familiar, indemnización por vacaciones, etc.

b. Gastos generales: Están orientados a la adquisición y dotación de bienes y suministros que permitan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos municipales. Comprende rubros como: Compra de equipos, materiales y suministros, mantenimiento, arrendamiento, servicios públicos, viáticos y gastos de viaje, comunicaciones, transporte, impresos y publicaciones, etc.

c. Gastos de operación: Comprende la adquisición y el mantenimiento de un conjunto de bienes tales como vehículos, maquinarias, edificaciones, etc., indispensables para el cumplimiento de tareas especializadas propias de la entidad. Se diferencian del gasto general en que mientras el primero permite atender necesidades administrativas, éstos permiten atender requerimientos de orden técnico.

d. Transferencias: Son apropiaciones sin contraprestación que deben efectuar los municipios en cumplimiento de un convenio o por mandato legal. Dentro de éstas encontramos: Pago a los organismos administradores de cesantías y pensiones, cajas de compensación, empresas promotoras de salud, etc.

Finalmente, el servicio a la deuda comprende el total de las erogaciones necesarias para atender los compromisos crediticios de la entidad, lo cual incluye tanto la amortización, que es el pago del capital, como el repago o costo del crédito (intereses).

Los gastos de inversión, comprende la apropiación de recursos necesarios para atender los planes y proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión y en el respectivo Plan de Desarrollo. Las inversiones pueden ser:

a) De infraestructura física: Consiste en la construcción de estructuras (carreteras, puertos, puentes, aeropuertos, etc.) o la adquisición de equipamientos;

- b) De desarrollo económico: Destinadas a fomentar actividades productivas, y
- c) De desarrollo social: Permiten el cumplimiento de la finalidad social del Estado.

Dentro de los gastos de inversión es necesario incluir las inversiones que constituyen gasto público social, definido en el artículo 41 del decreto 111/96 como “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienes general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión...”

Las inversiones se clasifican además en: a) Directas: cuando el municipio asume su construcción a través de la contratación y control respectivo, y b) Indirectas: Cuando el municipio gira las partidas necesarias a otra entidad que se encarga de ejecutarlas.

Los gastos recurrentes son aquellos gastos que se generan regularmente, año tras año, y están asociados principalmente con el mantenimiento y operación de las inversiones ya realizadas en formación bruta de capital fijo e inversión en capital humano, así como en programas de carácter permanente, ya que genera gastos corrientes que deben ser asumidos en las vigencias siguientes.

El gasto no recurrente corresponde a los recursos que se invierten en gastos que no deben mantenerse en el tiempo para que los bienes o servicios entregados operen adecuadamente.

3.6. Caso concreto

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó ante esta Corporación, una observación al Acuerdo Acuerdo N° 012 de 25 de agosto de 2017, “*POR MEDIO DE CUAL SE OTORGAN AUTORIZACIONES AL ALCALDE MUNICIPAL PARA LA CONTRATACIÓN DE UN CRÉDITO INTERNO A LARGO PLAZO CON DESTINO A REPOTENCIAR EL ALUMBRADO PUBLICO*”, proferido por el Concejo de San Cristóbal, argumentando que el mismo era violatorio de lo normado en la Ley 358 de 1997, el Decreto 2844 de 2010 y el Decreto 111 de 1996.

Expone que, el concejo de dicho municipio autorizó al alcalde para realizar un crédito, en el cual se destina una partida para el pago de consumo de energía

para el servicio de alumbrado público a Electricaribe. En consecuencia, sostiene que no es dado que se utilicen recursos de un crédito para cancelar el pago de energía por concepto de alumbrado público, pues ello, no es un proyecto de inversión, sino que es un gasto recurrente que debe ser identificado como un gasto de funcionamiento.

El acuerdo en comento⁶, fue allegado al proceso, por parte de la Gobernación de Bolívar, destacándose lo siguiente:

“CONSIDERANDO

Que en la exposición de motivos está dicha la necesidad de contratar un crédito interno para solucionar la problemática de Servicio de Alumbrado Público en el Municipio, buscando las(sic) instalación de tecnología LED. (...)

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al Señor Alcalde Municipal de San Cristóbal Bolívar, por el término de cinco (5) meses contados a partir de la fecha de Sanción del Presente Acuerdo Municipal, para contratar un empréstito por valor de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (500.000.000) MCTE y para otorgar las garantías correspondientes.

PARÁGRAFO: Los recursos provenientes de las Operaciones de crédito público autorizadas en el presente acuerdo Municipal se destinarán única y exclusivamente a financiar los proyectos que se señalan a continuación.

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	VALOR
1	OBJETO: CAMBIAR LAS LUMINARIAS DE ALUMBRADO PÚBLICO A TECNOLOGÍA LED	\$403.577.408
2	OBJETO: INTERVENTORÍA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO CAMBIO DE LUMINARIAS DE ALUMBRADO PÚBLICO A TECNOLOGÍA LED	\$25.000.000
3	OBJETO: PAGO DE CONSUMO DE ENERGÍA PARA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO A ELECTRICARIBE S.A.	\$71.422.592
TOTAL DEL PROYECTO		\$500.000.000

De acuerdo con lo anterior, es preciso recordar que los gastos de inversión, corresponden a los recursos necesarios para atender los planes y proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión y en el Plan de Desarrollo; dichos proyectos pueden clasificarse en planes de infraestructura física, que persigue el mejoramiento de la estructura; planes de desarrollo económico, que busca el fomento de la actividad económica y los planes de desarrollo social, que permiten el cumplimiento de la finalidad social del Estado, desde

⁶ Folio 16-17

el punto de vista, de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas (de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienes general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población).

Ahora bien, para efectos de verificar si los proyectos descritos en el Acuerdo 012 de 2017, para los cuales se autoriza la realización de un préstamo a Findeter, cumplen con la finalidad de ser gastos de inversión o no.

Así las cosas, se encuentra que, en la exposición de motivos que impulsó la adopción de las decisiones contenidas en el Acuerdo 012 de agosto 25 de 2017, se argumentó lo siguiente:

*“En la actualidad el servicio de Alumbrado público está a Cargo del Municipio directamente **(No está Concesionado)** lo que se recauda por concepto del Impuesto de Alumbrado Público NO cubre la totalidad del Consumo de Energía del servicio de Alumbrado Público de las Luminarias instaladas, y además, las Luminarias instaladas, por su tecnología obsoletas, son de poca eficiencia y de mucho consumo de energía; esto Ocasiona que mensualmente se genere una cartera, que en su Acumulación hoy está en el orden de los \$300 Millones con la Empresa ELECTRICARIBE S.A. (...)*

Debemos resaltar que en la actualidad el valor anual recaudado por impuesto de Alumbrado Público, solo cubre el 94% del Valor Total de la Factura de Energía consumida por las luminarias Instaladas; esta situación NO permite implementar un sistema de gestión financieramente viable, debido a que ésta descompensado el recaudo de Impuesto de alumbrado Público, con respecto a los gastos de consumo, Mantenimiento y Expansión del Servicio de Alumbrado Público, por lo que se hace inminente necesario implementar un programa de cambio de Luminarias por una Tecnología que reduzca el Consumo de Energía por este servicio a unos costos razonables y sostenibles para nuestro Municipio. (...)

1. FORMA DE PAGO:

Se propone que el municipio se beneficie de las líneas de apoyo que el Gobierno entrega a través de FINDETER, las cuales entregan crédito a un plazo de hasta 8 años, tasas de financiación desde el 0.8% E.M, y Dos (2) años de periodo de gracia.

*Para una inversión de **(\$403.577.408)** con la tasa y plazo antes descrito se obtiene una cuota de pago por los dos primeros años de (\$3.551.481/Mes)*

*Teniendo en cuenta el ahorro mensual al reducir el consumo de energía que es de (\$4.408.031) se evidencia que resulta suficiente para pagar el valor de la cuota (con los recursos del impuesto de alumbrado público) y queda un saldo que se podría destinar al pago de la cartera con **ELECTRICARIBE**.*

Ahora bien, se deben considerar otros aspectos de gran interés, para obtener el mayor de los beneficios a esta Oportunidad y en tal sentido se incluye en este Proyecto los costos correspondientes a la Interventoría para la Ejecución de las obras de las que trata esta iniciativa, por el valor de (\$25.000.000), así como una partida para el consumo de Energía para el Servicio de Alumbrado Público por Valor de (\$71.422.592); en tal

*sentido, el monto total a solicitar a FINDETER y para el cual se solicitan las autorizaciones es por la suma de **QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000) MCTE.***

Este proyecto también hace parte del plan de desarrollo 2.016-2.019 “SAN CRISTÓBAL SI AVANZA – PENSANDO EN GRANDE” y es financiable con la línea de crédito que nos ofrece la financiera de desarrollo territorial (FINDETER)” (sic)⁷

De lo anterior, es posible deducir que el Concejo de San Cristóbal autorizó la realización del crédito a Findeter, con la finalidad de ejecutar tres proyectos que se relacionan entre sí: i) el cambio de las luminarias, ii) el contrato de interventoría para la supervisión del cambio de luminarias y iii) el pago de parte de la deuda que, según se dice, tiene el municipio con Electricaribe. La apropiación destinada a este último rubro, tiene un valor de \$71.422.592.

Al respecto, considera ésta Corporación que, en principio, el acuerdo demandado es legal, teniendo en cuenta que lo que plantea es una inversión que beneficiaría a toda la comunidad del Municipio San Cristóbal, puesto que lo que se busca es un mejoramiento en la prestación del servicio de alumbrado público, por medio del cambio de luminarias. Lo anterior, perfectamente se enmarca dentro de la tesis sostenida por la Corte Constitucional en sentencia C-590 de 1992, según la cual, los gastos de inversión están encaminadas a la realización de obras o a la prestación de los servicios públicos y a gestiones a las cuales socialmente se encuentra obligado el Estado.

Ahora bien, el tercer concepto autorizado en el Acuerdo 012 de 2017 no corresponde a un gasto de inversión, conforme con lo que se ha venido estudiando a lo largo de esta providencia, puesto que el mismo lo que busca es cubrir una deuda del municipio con la empresa que suministra la energía para el alumbrado público; pasivo éste que, según la exposición de motivos del acuerdo 012 de 2017, se pagará con un porcentaje de lo recaudado por medio del impuesto de alumbrado público así: *Teniendo en cuenta el ahorro mensual al reducir el consumo de energía que es de (\$4.408.031) se evidencia que resulta suficiente para pagar el valor de la cuota (con los recursos del impuesto de alumbrado público) y queda un saldo que se podría destinar al pago de la cartera con ELECTRICARIBE*”; cartera que no se sabe de donde proviene.

En mérito de lo anterior, se declarará la invalidez del Acuerdo 012 del 30 del 25 de agosto de 2017, en su totalidad, toda vez que, en el mismo se concedió autorización para solicitar a FINDETER un crédito por la suma de de QUINIENTOS

⁷ Los errores ortográficos son originarios del texto.

MILLONES DE PESOS (\$500.000.000) MCTE, en los cuales se incluye un rubro para pago de deuda por prestación del servicio de energía a Electricaribe.

VI.- DECISIÓN

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez del Acuerdo N° 012 del 25 de agosto de 2017 del Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR esta determinación al señor Alcalde Municipal de Villanueva - Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de ese municipio y al Gobernador de Bolívar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión No. 07 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ