

*Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No. 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Celis*

Tunja, quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Demandante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de Jericó

Expediente: 15001-2333-000-2017-00266-00

“Invalidez Acuerdo Municipal No. 002 de 11 de febrero de 2017”

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del Acuerdo 002 de 11 de febrero de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Jericó, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS DE DESAHORRO FONPET AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2017”

I. ANTECEDENTES.

El Departamento de Boyacá pidió al Tribunal declarar la invalidez del Acuerdo 002 de 11 de febrero de 2017, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 305-10 de la Constitución Política, al considerarlo violatorio del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (fls. 2 a 4).

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Citó el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, conforme al cual fija las competencias que se le otorgan a los municipios con recursos propios, provenientes del Sistema General de Participaciones u otros recursos, destinados a promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, y que no contempla la posibilidad de compra de vehículo para la administración municipal.

Sostuvo que el Concejo Municipal de Jericó viola ostensiblemente el numeral 76.12 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, en razón a que con los recursos correspondientes del sector para equipamiento municipal, presupuestaron de manera ilegal la compra de un vehículo para la administración municipal de Jericó por valor de \$251.000.000.

Adujo que con la compra de dicho vehículo, se deja de lado la financiación de programas para el desarrollo y progreso de la comunidad de Jericó y, además manifestó: (...) "que el rubro 226500001 denominado *Compra Vehículo administración Municipal con recursos del SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL*, del Acuerdo 002 de 11 de febrero de 2017, es ilegal." (fl. 3)

III. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda de invalidez del Acuerdo No. 002 de 11 de febrero de 2017 proferido por el Concejo Municipal de Jericó (Boyacá), fue admitida mediante auto de 17 de abril de 2017 (fl. 30), proveído en el que se corrió el traslado al Ministerio Público y fue fijado en lista por el término de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 196 del CPACA.

IV. INTERVENCIONES.

4.1 Del Concejo Municipal de Jericó (fls. 34-37). Mediante apoderado judicial, dentro del término de fijación en lista, se pronunció respecto de la expedición del acuerdo 002 de 11 de febrero de 2017, señaló que el alcalde soportó el proyecto de acuerdo con base en el documento de 12 de diciembre de 2016 con radicado 2-2016-047043, ordenado por el Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social, se indicó: "que la devolución debe considerarse **como de capital más rendimientos**, efecto para el cual deberán efectuar los registros necesarios para que el sistema de información del FONPET...".(fl. 35)

Adujo que de conformidad con la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones y los gastos de las entidades territoriales deben ser apropiados en los planes y presupuestos del municipio, además agregó que por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. Por lo anterior, dichos recursos del FONPET, fueron presentados para su adición dentro de la presente vigencia fiscal.

Manifestó que el Sistema General de Participaciones está conformado con recursos de destinación específica para diferentes sectores y de propósito general, por tal razón se admite que sean destinados a otros sectores como la compra de un vehículo.

Sostuvo que de los recursos adicionados por el municipio, al haber presentado la solicitud de retiro de excedentes del FONPET, se previó la promoción de proyectos de interés municipal, para lo cual era necesario destinar estos dineros como gastos de inversión, de conformidad con el artículo 31 del Decreto 111 de 1996.

Que la compra del vehículo se previó con "la finalidad de atender los requerimientos en el sector social, y según la motivación del acuerdo "destinados como gastos de inversión" (fl. 36).

4.2 Del Municipio de Jericó (fls. 53-56). Corrido el término de traslado, el Municipio de Jericó expuso argumentos similares a los manifestados por el Concejo Municipal y, agregó que "...el numeral 2° del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos Por un Nuevo País", eliminó la competencia del CONPES para aprobar la distribución de los recursos del SGP descrita en el artículo 85° de la Ley 715 de 2011; a partir de la expedición de la mencionada Ley, la distribución de los recursos del SGP se realizará a través de un documento de Distribución." (fl. 54)

Citó la Sentencia C-871 de 2002, en la que se explica la reforma introducida en el año 2001, que flexibilizó la destinación de los recursos del SGP.

Indicó finalmente que para atender los requerimientos en el sector social, se requiere de este bien de uso público para dar apoyo al desarrollo de las actividades del municipio, lo anterior debido a que los recursos propios eran insuficientes.

4.3. Ministerio Público (fls. 72-76). El señor Procurador 122 Judicial II para asuntos administrativos rindió concepto dentro de la oportunidad señalada para tal fin, luego de hacer alusión a los antecedentes del caso, referenciar las normas que se invocaron como violadas con el Acuerdo Municipal, así como los fundamentos de este tipo de acciones como medidas de control para lograr una Hacienda Pública adecuada y articulada con el principio de centralismo político con la descentralización, implica una destinación razonable de los recursos y bienes públicos de los entes territoriales, los cuales resultan de interés nacional.

Posteriormente trajo en cita la Sentencia C-579 de 2001, en la que abarca los principios de autonomía territorial y unidad, donde establece que los entes territoriales, en lo que tiene que ver con asuntos que rebasen el ámbito local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.

Trajo en cita el artículo 76.12 de la Ley 715 de 2001 y dijo que los recursos que se incorporan mediante el acuerdo municipal son **ocasionales** y deben ser destinados como gastos de inversión, los cuales se deben ejecutar a través de sectores y rubros de **inversión del respectivo presupuesto**, conforme a una estructura marco establecida en la citada norma.

Conforme a lo anterior concluyó que la compra de un vehículo para la administración municipal no puede catalogarse como una ejecución de obra o infraestructura de un bien de uso público de propiedad del ente territorial y que no obedece a un proyecto de inversión de recursos de capital (recursos ocasionales). Por lo anterior, el Acuerdo 002 de 11 de febrero de 2017, debe ser declarado parcialmente nulo en su artículo segundo (rubro 2265000001).

V. CONSIDERACIONES.

El asunto se contrae a determinar si procede declarar la invalidez del artículo 2º del Acuerdo No. 002 de 11 de febrero de 2017, en la medida que dentro del mismo fue incluido en los gastos de inversión – Equipamiento Municipal, la compra de un vehículo, con recursos de desahorro FONPET.

De acuerdo a las intervenciones efectuadas en el presente proceso, se entendieron los recursos FONPET, como provenientes del Sistema General de Participaciones, tal como se concluye de lo manifestado por lo expuesto por el Concejo Municipal de Jericó (fls. 34-37), el Municipio de Jericó (fls. 53-56) y el concepto del Ministerio Público (fls. 72-76).

Bajo esa óptica antes de entrar a estudiar la legalidad de la norma demandada y el posible desconocimiento del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, invocado en la demanda, resulta indispensable abordar la naturaleza de los recursos FONPET, con el fin de establecer si los mismos hacen parte o son asimilables a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Definido lo anterior, la Sala descenderá al caso concreto para establecer si el Acuerdo demandado al consignar la compra de un vehículo, dentro del rubro de equipamiento municipal- Recursos Desahorro FONPET- Inversión – Gastos.

- **De la naturaleza de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones Públicas del Sector Territorial.**

La Ley 549 de 1999, "Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional", señaló que los recursos que conformaría ese Fondo sería provenientes de las siguientes fuentes:

ARTÍCULO 20. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos:

1. Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año.
2. Los que se produzcan por razón del incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que se realice a partir del año 2000, incluido este último, de acuerdo con el parágrafo del artículo 357 de la constitución política, que se distribuirá entre las cuentas de las entidades territoriales en la misma forma en que se distribuyan las participaciones en los ingresos de la Nación.
3. Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al siete por ciento (7%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y que no comprometan los recursos de destinación específica de las entidades territoriales. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías.
4. El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la ley 226 de 1995, los cuales se distribuirán por partes iguales entre el municipio, departamento y distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen.
5. Derogado por el art. 160, Ley 1151 de 2007, Derogado por el art. 276, Ley 1450 de 2011, Derogado por el art. 267, Ley 1753 de 2015.
6. A partir del 1o. de enero del año 2000, el veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenados para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo.
A partir del 1º de enero del año 2000, el veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenadas para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo

7. A partir del 1o. de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales.

8. A partir del 1o. de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro.

9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

10. Reglamentado por el Decreto Nacional 4812 de 2011. Los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales. Inicialmente los recursos tendrán por objeto cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo prevista en la ley 60 de 1993, para lo cual la asignación de los recursos se distribuirá entre la nación y las entidades territoriales en la misma proporción en que deben financiarse estos pasivos pensionales, prevista por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y las disposiciones que la adicionen o reformen. Una vez cubierta la responsabilidad de financiamiento compartida de acuerdo con la mencionada ley, el producto del Loto se destinará a financiar el resto del pasivo pensional del sector salud, de las entidades territoriales.

11. A partir del año 2001, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional. (...)”-Negrilla fuera del texto-

De otra parte, el artículo 3º de esa ley, dispuso:

“ARTÍCULO 3o. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

(...)

En dicho Fondo cada una de las entidades territoriales poseerá una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales. Los valores registrados en las cuentas pertenecerán a las entidades territoriales y serán complementarios de los recursos que destinen las entidades territoriales a la creación de Fondos de Pensiones Territoriales y Patrimonios Autónomos destinados a garantizar pasivos pensionales de conformidad con las normas vigentes. --Subraya y Negrilla fuera del texto-

De lo anterior se concluye que los recursos del FONPET tienen diversas fuentes del orden nacional, territorial, municipal y de actividad propia de un monopolio estatal – Loto Único-, es decir que no son en estricto sentido recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, que si bien una de sus fuentes es esa, no es la

única¹; adicionalmente, que cada entidad territorial tiene una cuenta **propia** en el FONPET destinada principalmente para el pasivo pensional, y los valores registrados en esa cuenta pertenecen a la entidad, es decir son recursos propios.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en documento FONPET, señala lo siguiente:

"La Ley 549 de 1999 creó al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de patrimonios autónomos que se contratan, previa licitación, con entidades financieras, tales como: Sociedades Fiduciarias, Fondos de Pensiones y Cesantías y/o Compañías de Seguros.

El FONPET tiene por objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los aportes nacionales y territoriales para coadyudar a la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales. Si bien, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponde a la respectiva entidad territorial, la Ley 549 de 1999 dispuso además que las entidades territoriales deberían cubrir de la forma prevista en la Ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y los porcentajes que señalara el Gobierno Nacional, estableciendo cubrir este pasivo en un término no mayor de treinta (30) años a partir de la expedición de esta norma.

Para alcanzar esta meta la ley determinó varias fuentes de ingresos del orden departamental, distrital y municipal, complementándolas con aportes de la Nación originados en rubros específicos de ingresos, los cuales constituyen un complemento de los recursos que cada entidad territorial pueda tener como reserva destinada para atender sus obligaciones pensionales por medio de los Fondos Territoriales de Pensiones o de Patrimonios Autónomos.

Adicionalmente, es de señalar que los recursos administrados por el FONPET pertenecen a cada una de las entidades territoriales, lo cual hace indispensable el registro individual de los recursos y la permanente actualización de la información con el fin reflejar de manera eficaz las reservas constituidas frente a las obligaciones pendientes." –Subraya y negrilla fuera del texto-².

Es decir que huelga examinar aquellos aspectos relativos al Sistema General de Participaciones expuestos por los intervinientes antes referidos; sin embargo, observada la norma invocada como desconocida, no solo prevé su aplicación para recursos del Sistema General de Participaciones, sino extiende su espectro a diferentes recursos, tal como se extrae de la lectura del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, que expresamente señala:

"Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los

¹ En efecto el acuerdo demandado señala que se giraron recursos por \$1.342.134.807,87 provenientes del FONPET, de los cuales \$1.283.221.928,05 son del SGP, \$41.772.248,71 SGP ley 863 y \$17.140.631,11 de Fondo Nacional de Regalías, pero todos consignados en la cuenta FONPET del Municipio de Jericó.

² http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/ShowProject?scsionid_Y9u1D6p-lZSuh7p1urzh1lok2T16ge1ksk91Dfzh02-AVAF01lrpoEY110777604SFmodelL%21OcS%21AAG_20518604.PDF%21-%21dePrimaryFile&revision_latestreleased

*Municipios, directa o indirectamente, **con recursos propios**, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias (...)" –Subraya y negrilla fuera del texto-*

Es decir que el marco de aplicación cubre otra clase de recursos aparte de los pertenecientes al Sistema General de Participaciones, tales como los recursos propios y otros recursos; en relación con los recursos propios, habrá que decirse que los provenientes del FONPET no pueden enmarcarse en estricto sentido, en esa categoría, pues si bien pertenecen a la Entidad Territorial, como ya se vio, sus fuentes no corresponden a las rentas generadas por la entidad territorial; entonces se trata de otros recursos, que como se dijo en el Acuerdo acusado, incumbe a aquellos **ocasionales**, pues son ingresos que provienen de un giro realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la cuenta del FONPET del Municipio de Jericó³, por medio de autorización expresa, en este caso contenida en Resolución No. 3220 de octubre 4 de 2016, como refiere la parte considerativa del acto demandado.

Recursos como dispone el Decreto 630 de 2016, hacen parte de la Propósito General FONPET, los cuales deben ser destinados a financiar **proyectos de inversión**.

Entonces resulta procedente estudiar si con la inclusión del gasto de compra de vehículo se incumplió con lo señalado en la norma invocada.

³ **DECRETO 630 DE 2016: ARTÍCULO 8o. TRASLADO DE RECURSOS DEL SECTOR PROPÓSITO GENERAL PARA FINANCIAR EL PASIVO PENSIONAL DE LOS SECTORES SALUD Y/O EDUCACIÓN DEL FONPET.** Una vez registrado el pasivo pensional por sector en el Sistema de Información del Fonpet, las entidades territoriales podrán autorizar el traslado de los recursos del Sector Propósito General a los Sectores Salud y/o Educación del Fonpet, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales. **El traslado de los recursos del Sector Propósito General aplicará únicamente para las entidades territoriales que hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional de dicho sector, el cual se realizará con base en el monto de recursos registrados en el Sistema de Información del Fonpet a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior. Los recursos trasladados podrán ser utilizados por las entidades territoriales durante la misma vigencia en la cual se efectúe el traslado, para el cumplimiento de las obligaciones por concepto del saldo de la deuda establecido en el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, en el caso del Sector Educación, y para el pago del pasivo pensional del Sector Salud, en los términos del presente decreto. PARÁGRAFO.** Si una vez cubierto el pasivo pensional de los Sectores Salud y Educación, llegaron a presentarse saldos no requeridos de los recursos trasladados provenientes del Sector Propósito General, la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará por cada entidad territorial el traslado de estos recursos al Sector Propósito General en el Fonpet. **ARTÍCULO 11. RETIRO DE LOS RECURSOS EXCEDENTES ACUMULADOS EN EL SECTOR PROPÓSITO GENERAL.** Las entidades territoriales que no tengan obligaciones pensionales con el Sector Central de la Administración, o que las tengan plenamente financiadas y una vez hayan efectuado la reserva necesaria para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 8o del presente decreto, destinarán los recursos excedentes acumulados en el Sector Propósito General para la financiación de proyectos de inversión y atenderán la destinación específica de la fuente de que provengan estos recursos.

De la norma demandada.

El Acuerdo No. 002 de 11 de febrero de 2017, en su artículo segundo previó:

"ARTÍCULO SEGUNDO: Adiciónese al presupuesto de Gastos del Municipio de Jericó para la vigencia fiscal 2017 la suma de MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS SIETE PESOS (\$1.342.134.807,87) CON 87 CENTAVOS MCTE, de acuerdo al siguiente por menor:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2	GASTOS	1.342.134.807,87
22	DE INVERSIÓN	1.342.134.807,87
226	RECURSOS DESAHOORRO FONPET	1342.134.807,87
(...)	(...)	(...)
2265	EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	251.000.000
2265000001	Compra vehículo administración Municipal	251.000.000

(...)" (fl. 7)

Del precepto del cual se refiere su inobservancia.

El Departamento de Boyacá considera que al preverse la compra de un vehículo en el rubro correspondiente al sector de Equipamiento Municipal dentro de los gastos de inversión, desconoce la naturaleza de los mismos que se encuentra consignada en la Ley 715 de 2001, que sobre el particular prevé:

"Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.12. Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad. –Subraya fuera del texto–.

De los recursos ocasionales y gastos de inversión – De los ingresos corrientes y la adquisición de bienes.

Según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el presupuesto se integra por tres partes, a saber: 1) el presupuesto de rentas; 2) el presupuesto de gastos o ley de

apropiaciones, y 3) las disposiciones generales.⁴ El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones distingue entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y **gastos de inversión**, "clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos"⁵.

En desarrollo de la facultad dada al gobierno nacional por el artículo 11 del estatuto orgánico del presupuesto para clasificar y detallar los componentes del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, se expidió el Decreto 568 de 1996.⁶

El artículo 16 del Decreto 568 establece, entre otras clasificaciones, una en relación con las Cuentas Presupuestales y otra a partir del Objeto del Gasto. La clasificación por Cuentas, comprende: Gastos de personal; **Gastos generales**; Transferencias corrientes; Transferencias de capital; Gastos de comercialización y producción; Servicios de la deuda interna; Servicios de la deuda externa, y **programas de inversión**.

Por su parte, la clasificación por Objeto del Gasto comprende, entre otras: "(...) 2) **Para Gastos Generales. Adquisición de bienes**; Adquisición de servicios; Impuestos y multas y (...) (17) **Para Subprogramas de Inversión. Identificación de los proyectos de inversión.**"

La Constitución Política señala que los ingresos corrientes de la Nación están compuestos por los ingresos tributarios y no tributarios, es la ley orgánica del presupuesto la que determina lo que se considera por **rentas de capital**, dentro de cuyos componentes se encuentran las **rentas o ingresos ocasionales**, conforme se concluye de la lectura del artículo 31 del Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico de Presupuesto–, norma que prevé:

“ARTICULO 31. Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la

⁴ Cfr. Artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que integran el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁵ Artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁶ Según lo expresó esta Corporación, el reglamento puede clasificar y detallar los gastos, con la condición de no modificar ni crear clasificaciones distintas de las señaladas por la ley. Su actividad se dirige a determinar en forma pormenorizada los ítems que conforman los gastos dentro de cada una de las divisiones hechas previamente por la ley orgánica. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-629 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Constitución y la Ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

PARAGRAFO. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y sub - grupos de qué trata este artículo (Ley 38/89, artículo 21, Ley 179/94, artículos) --Subraya y negrilla fuera del texto--.

En cuanto a que debe entenderse como **gastos de inversión social**, en la Sentencia C-151 de 1995, con ponencia del Magistrado Doctor Fabio Morón Díaz, precisó la Corte Constitucional:

"...Trae la Carta Política en varios de sus preceptos, el concepto de inversión social para otorgarle a los gastos de esta naturaleza el carácter de gastos de inversión por oposición a lo que la ciencia económica denomina gastos de funcionamiento y gastos de servicio de la deuda (art. 24 Ley 38/89). De manera que las transferencias gubernamentales a que se refieren los artículos 356 y 357 de la Carta, deben ser destinadas a gastos de inversión social.

Con ocasión de la revisión del artículo 22 de la Ley 60 de 1993 esta Corporación llegó a la siguiente conclusión sobre la naturaleza de la "inversión social":

*"Por otra parte, la Corte considera en cuanto al **parágrafo del artículo 22** demandado, que al permitir la destinación de un diez por ciento (10%) de la participación de los municipios a partir de 1999, "a gastos de funcionamiento de la administración municipal", excedió el mandato contenido en el artículo 357 de la Constitución Política, que faculta al legislador para determinar los porcentajes mínimos de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pues dichos porcentajes no pueden asignarse para gastos distintos a la 'inversión social', como son los gastos de funcionamiento de la administración municipal.*

*"Por consiguiente, los porcentajes destinados a las áreas prioritarias de inversión social **no podrán distribuirse a otra clase de gastos como son los de funcionamiento de la administración municipal, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento constitucional.**" (Corte Constitucional Sentencia C-520 de noviembre 21 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).*

(...)

*...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". Resaltado fuera de texto.

Y, se reiteró en la Sentencia C- 375 de 2010 "...En la Ley Orgánica del Presupuesto⁷, por su parte, define como gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión." (resaltado fuera de texto)

El artículo 11 del estatuto orgánico del presupuesto para clasificar y detallar los componentes del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, se expidió el Decreto 568 de 1996⁸ que establece:

"Art. 14.- 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. (...)

Art. 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.
- * Impuestos y multas.

(...)

6) **PARA PROGRAMAS DE INVERSION.**

- * Subprogramas de Inversión.

(...)

17) **PARA SUBPROGRAMAS DE INVERSION.**

- * Identificación de los proyectos de inversión." (resaltado fuera de texto)

⁷ Art. 41. 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".

⁸ El reglamento puede clasificar y detallar los gastos, con la condición de no modificar ni crear clasificaciones distintas de las señaladas por la ley. Su actividad se dirige a determinar en forma pormenorizada los ítems que conforman los gastos dentro de cada una de las divisiones hechas previamente por la ley orgánica. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-629 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Así las cosas, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, previó para la inclusión de gastos de inversión y gastos de funcionamiento en ítems diferentes, así mismo que los gastos de inversión serían incluidos en programas y subprogramas; de otra parte que existen cuentas diferenciales, para gastos generales, y para programas de inversión, que dentro de la primera cuenta se incluyen entre otros la adquisición de bienes, mientras que en la cuenta de programas de inversión, los subprogramas de Inversión, los cuales deben contener la identificación de los proyectos de inversión.

De otra parte, en la Ley 617 de 2000 se dispuso:

"ARTICULO 3o. FINANCIACION DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas." (Subrayado fuera de texto)

Conforme a lo anterior, los recursos o ingresos ocasionales, son ingresos de capital, por tanto no pueden catalogarse como ingresos corrientes de libre destinación, de los cuales las entidades podrán hacer acopio para, entre otras cosas, adquirir bienes, adscribiendo ese gasto a la cuenta de Gastos Generales como objeto del gasto conforme a las normas presupuestales mencionadas.

Ahora bien, es posible que, en ocasiones, la inversión social conlleve gastos de funcionamiento cuando aquella, por si sola, no logra los fines perseguidos. El intérprete debe entonces buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística. En este sentido, la noción constitucional de "inversión social" no se opone a los gastos de funcionamiento **siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social.**

En el caso bajo análisis ello no fue expuesto de manera suficiente en el acto demandado, y solo en las intervenciones en esta instancia judicial, el Concejo y Municipio de Jericó, explican la finalidad de la compra del vehículo, afirmaciones generales, que no pueden acompañarse con la realización de un **programa de inversión**, para pretender incluir ese gasto en la mencionada categoría.

Ahora como resalta el Departamento de Boyacá en su demanda y el Ministerio Público en su intervención, la compra de un vehículo, no puede enmarcarse en las características propias del gasto para Equipamiento de la Entidad Territorial, pues

conforme al numeral 12 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, ello, está destinado a las siguientes actividades: “...Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.”.

De lo expuesto se concluye que los recursos FONPET:

- Son recursos ocasionales catalogados como recursos de capital;
- Tanto por disposición especial contenida en el Decreto 630 de 2016 como en las normas generales de presupuesto, deben destinarse a gastos de inversión.
- Como gastos de inversión deben destinarse a un programa o subprograma específico.

En estas condiciones, la compra de un vehículo, en los términos señalados en el Acuerdo y lo probado en el plenario, no puede imputarse a recursos del FONPET, por el contrario, tal como queda explicado, corresponde a un gasto general, que debe financiarse con ingresos corrientes de libre destinación, como gasto de funcionamiento, que hace parte de la cuenta de gastos generales en la que, en efecto se prevé, entre otros, la adquisición de bienes.

A todo lo anterior se suma que, como ya se vio, la compra de un vehículo tampoco puede catalogarse dentro del sector de equipamiento, pues la naturaleza de ese sector implica la construcción, ampliación o mantenimiento de la infraestructura de la entidad territorial o de bienes de uso público.

Por todo lo expuesto se concluye que el aparte correspondiente del Acuerdo amerita ser invalidado.

Por último, no pasa por alto la Sala que el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986, ordena al alcalde la remisión de los Acuerdos para revisión del Gobernador “Dentro de los tres (3) días siguientes al de la sanción”.

El documento visible al folio 12 del expediente informa que el Acuerdo No. 002 de **11 de febrero de 2017**, fue sancionado por el Alcalde Municipal de Jericó **el 16 de febrero de 2017**, por lo tanto, el plazo de enviar la copia del aludido acto venció el **21 de febrero siguiente**; no obstante, sólo fue recibido por el Gobernador del Departamento de Boyacá el **06 de marzo de 2017** (fl. 8). Por ello, se oficiará a la

Procuraduría General de la Nación, para que, de considerarlo, inicie las diligencias disciplinarias pertinentes.

En razón y mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en Sala de decisión No. 3, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

- 1) Se declara la invalidez **parcial** del Acuerdo No. 002 de 11 de febrero de 2017 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS DE DESAHORRO FONPET AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2017", en lo que se refiere a los siguientes ítems establecidos en el artículo 2º así:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2265	EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	251.000.000
2265000001	Compra vehículo administración Municipal	251.000.000

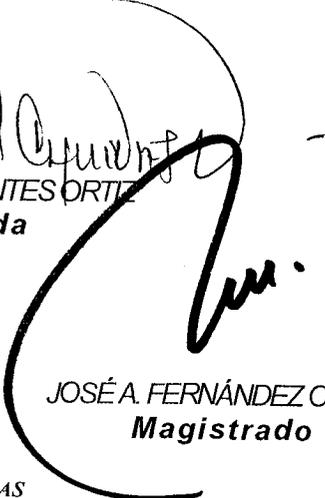
- 2) **Comuníquese** la presente providencia al Alcalde, al Presidente del Concejo, al Personero del Municipio de Jericó y al Gobernador de Boyacá.
- 3) Oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que, de considerarlo, inicie las indagaciones tendientes a investigar la conducta de Carlos Arturo Cuevas Gómez, en calidad de Alcalde Municipal de Jericó, por el presunto desconocimiento del artículo 117 del Decreto 1333 de 1986. Al oficio adjúntese copia de esta sentencia y de los folios 8 al 13 del plenario.
- 4) En firme esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Jericó
Expediente: 15001 2333 000 2017 00266 00
"Invalidez Acuerdo Municipal No. 002 de 11 de febrero de 2017"

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICADO POR ESTADO
El caso anterior se notificó en estado

No. 94 JUN 20 2017

EL SECRETARIO