

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja,

12 SEP 2018

Acción : Validez de acuerdo municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Togüí
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00175-00

Magistrado Ponente : **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 031 de 30 de noviembre de 2017 *“por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal de Togüí para cambiar la destinación de parte de un empréstito adquirido por el municipio de Togüí”*.

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 031 del 30 de noviembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Togüí.

Así mismo, se emita 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.

Acción :
Demandante :
Demandado :
Expediente :

Validez de Acuerdo Municipal
Departamento de Boyacá
Municipio de Togui
15001-23-33-000-2018-00175-00

2

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Togüí expidió el Acuerdo Municipal número 031 del 30 de noviembre de 2017, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 23 de febrero de 2018.

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

Señala como norma violada el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 el cual prevé *“Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutaran estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”*.

Para explicar el concepto de violación, argumenta que el Concejo Municipal con la decisión adoptada en el mencionado acuerdo municipal desconoció la norma citada por las siguientes razones:

Señala que el municipio adquirió un empréstito con el Banco Agrario de Colombia, por la suma de \$ 1.195.000.000 para el pago por concepto de compra de maquinaria pesada amarilla -motoniveladora y un vibrocompactador-, quedando un saldo por ejecutar por valor de seiscientos cinco millones de pesos (\$605.000.000).

Que la administración municipal consideró prioritario para satisfacer las necesidades de la comunidad más vulnerable realizar un proyecto de vivienda de interés social, destinando el mentado saldo - \$605.000.000 millones de pesos- para cofinanciar dicho proyecto.

Estima que con la expedición del citado acuerdo, se cambió la destinación del empréstito solicitado, violando con el ello la mencionada disposición jurídica, porque dicho dinero estaba dirigido para el proyecto “*compra de maquinaria amarilla y bien inmueble – lote de interés*”.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 20 de marzo de 2018 siendo admitida por el despacho mediante providencia del 6 de abril de 2018 (fls. 37), cumplidos los requisitos de admisión se fijó en lista el presente asunto (f. 41), sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en lista (fl.41), no hubo ningún pronunciamiento.

3. Mediante providencia del 15 de mayo de 2018 (fl. 43), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio. Sin término probatorio en tanto las pruebas se encuentran aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas

IV. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO. A la Sala le corresponde determinar en la presente oportunidad si el Concejo Municipal de Togüí al expedir el Acuerdo No. 031 de 30 de noviembre de 2017, mediante el cual se autoriza al alcalde del citado ente territorial para cambiar la destinación de parte de un empréstito adquirido por el municipio, desconoció el principio de especialización.

Con el fin de despejar el anterior interrogante, la Sala analizará i) los principios del sistema presupuestal colombiano; ii) la facultad para obtener y suscribir contratos de empréstito; iii) la facultad para modificar el presupuesto municipal; y por último iv) se solucionará el caso concreto.

2. Los principios del sistema presupuestal colombiano

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

En el caso de los **constitucionales**, estos están desarrollados en el Capítulo III, del Título XII de la Constitución Política de 1991. Estos principios son los siguientes¹:

a) En tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro municipal que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco se podrá hacer ningún gasto público que no haya sido decretado por el concejo municipal, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. (Artículo 345 de la Carta Política).

b) El gobierno municipal debe formular anualmente el presupuesto de rentas y gastos que debe corresponder al plan municipal de desarrollo y presentarlo al concejo municipal dentro de los términos establecidos. En los gastos no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a normas anteriores, o a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento del municipio, o al

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

servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan municipal de desarrollo. (Artículo 346 de la Carta Política).

c) El presupuesto debe contener la totalidad de los gastos que el municipio pretende realizar durante la vigencia fiscal respectiva. (Artículo 347 de la Carta Política).

d) Si el concejo no expide el presupuesto, rige el presentado por el gobierno municipal. Si el presupuesto no fue presentado dentro del plazo establecido, rige el del año anterior, pero el gobierno puede reducir gastos. (Artículo 348 de la Carta Política).

e) Durante la discusión del presupuesto, el concejo no puede aumentar el de rentas, sino con el concepto previo y favorable del secretario de hacienda o quien haga sus veces. (Artículo 349 de la Carta Política).

f) El presupuesto de gastos debe contener el denominado gasto público social. (Artículo 350 de la Carta Política).

g) El concejo municipal no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestos por el gobierno, ni incluir nuevas, sino con la aceptación escrita del secretario del ramo. El concejo municipal puede eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del municipio, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el plan municipal de desarrollo. (Artículo 351 de la Carta Política).

h) Además de lo señalado en la Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y

ejecución de los presupuestos de los municipios y de los entes descentralizados. (Artículo 352 de la Carta Política).

Por otro lado, existen los **principios formales**, los cuales si bien no tienen un expreso soporte legal, sí constituyen un medio técnico para la preparación y ejecución del presupuesto. Estos son los siguientes:

a) **Responsabilidad.** El cual establece que a cada una de las dependencias de la administración municipal, le corresponde un grado de responsabilidad, cuando elaboran, presentan, discuten, aprueban, liquidan y ejecutan el presupuesto. Esta responsabilidad no sólo se refleja en el cumplimiento de las funciones de cada ente, sino también en el manejo que se le dé a los recursos del municipio.

b) **Exclusividad.** El presupuesto debe atender a cuestiones programáticas y financieras, excluyendo las consideraciones que se tengan sobre el sistema político y la administración. Desde luego, esto no implica desatender los preceptos legales y constitucionales que regulan los ingresos y egresos del municipio

c) **Publicidad.** Todas las actuaciones que sean ejecutadas con relación al presupuesto municipal, deben ser conocidas por la comunidad, y explicadas a la misma de forma clara y entendible, advirtiendo de los posibles problemas financieros que conlleva su manejo.

d) **Exactitud.** Los montos concernientes a ingresos y gastos que se establezcan en el presupuesto, deben presentarse de forma exacta, es decir, que sus cifras sean detalladas y precisas. Esto permitirá cumplir con los planes propuestos por la administración en los programas proyectados.

e) **Acuciosidad.** El presupuesto debe tener bases que se hayan estructurado de forma honrada, pulcra y exacta. Las cifras que se establezcan en este, deben

corresponder a la realidad, y estar orientado a cumplir con los proyectos que se plantean en el mismo.

f) **Especificidad.** El presupuesto debe ser lo suficientemente claro y preciso en las cifras que este contenga, que permita un estudio adecuado del mismo, por parte de quienes deben aprobar o improbar este, a través del análisis y los debates que se susciten en dicho procedimiento.

g) **Unidad Presupuestal.** Tanto los ingresos como los gastos que tenga el municipio, deben estar contenidos en un mismo documento, y ser presentados de forma simultánea para su aprobación por parte del concejo del respectivo municipio.

h) **Equilibrio Presupuestal**². Atiende a un balance entre ingresos y gastos del municipio, que resulte, al menos en teoría, en que el municipio no se vea sometido a una situación de déficit fiscal.

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

a) Planificación: Según este principio, el presupuesto de una entidad territorial deberá reflejar los planes de corto, mediano y largo plazo. Además, este debe guardar concordancia con el plan de desarrollo, el plan de inversiones, el plan financiero, el marco fiscal de mediano plazo, y el plan operativo anual de inversiones, según corresponda a cada entidad.

² Sobre este principio, el catedrático Pedro Sánchez, citado *ut supra*, expone lo siguiente: “El principio del equilibrio presupuestal fue derogado por la Constitución Política al consignar en el artículo 347 el desequilibrio presupuestal sistémico, el cual consiste en que en el presupuesto no necesariamente deben figurar todos los ingresos que se espera obtener en una vigencia fiscal, ya que mediante el mecanismo de adición presupuestal se pueden atender posteriormente algunos gastos, lo que atenúa, sin duda, el carácter técnico planificador del presupuesto como herramienta gerencial”. *Ibíd.* SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. p. 141.

b) Anualidad³: *“El año fiscal está comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre. Después de esta fecha no podrán asumirse compromisos con cargo a apropiaciones del año fiscal que se ocurra en esa fecha y los saldos de apropiaciones no afectados por compromisos caducarán sin excepción”⁴.*

c) Universalidad⁵: *“El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”⁶*

d) Unidad de caja⁷: *“Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”⁸.*

e) Programación integral: El presupuesto debe contemplar, de forma simultánea, los gastos de inversión y funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.

f) Especialización: Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración, únicamente a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

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

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

⁵ Sobre este principio se ahondará más adelante en esta misma sentencia.

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

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

⁸ Op. Cit. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 de 1996. Artículo 16.

g) Inembargabilidad: Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

h) Homeóstasis (armonía) presupuestal: Consagra el crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, el que deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macro – económico. Por tanto, impide la presupuestación arbitraria de ingresos con el fin de inflar gastos y la adquisición de créditos por encima de la capacidad de pago. Recuerda la importancia de tener presente la realidad económica nacional, regional y local, dando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para acertar al tomar decisiones de gestión⁹.

2. La facultad para obtener y suscribir contratos de empréstito

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007¹⁰, el contrato de empréstito es una de las modalidades de contratación directa, sometido, por tanto, a los principios de la contratación pública, como el de economía, transparencia y selección objetiva (art. 23 y subsiguientes Ley 80 de 1993). El párrafo del artículo 41 ibídem, lo clasifica como una operación de crédito público, remitiendo la regulación de estas operaciones a los Decretos 1222 y 1333 de 1986.

El Decreto 2681 de 1993¹¹, se refiere a las operaciones de crédito público como *“los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago”* (art.3).

⁹ Decreto 111 de 1996, artículo 21 y Ley 344 de 1996

¹⁰ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

¹¹ Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas

Dentro de las operaciones de crédito público incluye los empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.

El artículo 7º *ibídem* indica que el objeto de los contratos de empréstito es “*proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago*”. Dependiendo de si se trata de un empréstito interno o externo¹², la ley regula sus requisitos de manera diferente, así tratándose de empréstitos internos celebrados por las entidades territoriales remite a los Decretos 1222 y 1333 de 1986 y sus normas complementarias (artículo 13).

El Decreto 1333 de 1986¹³, establece que las operaciones de crédito de los municipios serán tramitadas y celebradas por el alcalde municipal (art. 278), para lo cual requieren, entre otros, la **autorización expedida por el concejo municipal (art.279)**. Señala la norma:

“Artículo 279º.- Las operaciones de crédito a que se refiere el artículo anterior deben estar acompañadas de los siguientes documentos:

1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.
2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.
3. Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquélla no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.
4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.

¹² “artículo 3º. (...) para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, las operaciones de crédito público pueden ser internas o externas. son operaciones de crédito público internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana. son operaciones de crédito público externas todas las demás. se consideran como residentes los definidos en el artículo 2º del decreto 1735 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen.”

¹³ “por el cual se expide el código de régimen municipal”

5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas.”

Según el artículo 31 del Decreto 2681 de 1993, y en desarrollo del principio de selección objetiva, previo a la celebración de alguna operación de crédito público, el ente estatal debe evaluar *“las diferentes formas de financiamiento y la conveniencia financiera y fiscal de realizar tales operaciones frente al financiamiento con recursos diferentes del crédito”*, para lo cual contarán con la asesoría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Ley 358 de 1997, *“Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”*, artículo constitucional que autoriza el endeudamiento de las entidades territoriales condicionándolo a su capacidad de pago, establece en su artículo 2° que *“las operaciones de crédito público únicamente podrán destinarse a gastos de inversión”*, así mismo, limita la pignoración de las rentas o ingresos forzosos de los entes, a que el crédito que garantice sea para financiar la inversión en los servicios, actividades o sectores a los cuales deba asignarse la respectiva renta o ingreso, señala textualmente la norma:

“Artículo 11°.- Las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito.”

En ese orden de ideas, el artículo 11 de la precitada ley regula lo concerniente a la pignoración de las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley¹⁴, es decir que, por el principio de especialización consagrado en el artículo 18 del Decreto

¹⁴ Ley 358 de 1997, Art. 11: “Las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito”.

111 de 1996, los recursos asignados a los diferentes sectores de que trata el Sistema General de Participaciones deben ejecutarse conforme al fin para el cual fueron programados¹⁵.

En relación con los gastos de inversión con recursos del Sistema General de Participaciones, de ahora en adelante, SGP, se debe advertir que dicho sistema es el conjunto de recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (modificados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007) a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios- para la financiación de los servicios a su cargo y de las competencias asignadas por las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007.

El Sistema General de Participaciones está compuesto por i) un conjunto de cuatro asignaciones especiales (alimentación escolar, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, resguardos indígenas y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y otro integrado por ii) las asignaciones sectoriales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico y una **participación de propósito general**).

Los recursos del **SGP para propósito general**¹⁶ corresponde al 11, 6% de la transferencia (previo descuento del 4% para las asignaciones especiales), la distribución de estos recursos se realiza de la siguiente forma: el 17% entre los municipios menores de 25.000 habitantes. Para la distribución de recursos entre estos municipios se tiene en cuenta:

- La población total (40%)
- La pobreza relativa NBI (60%), las variables en los dos casos son certificadas por el DANE 83% entre los municipios y distritos del país.

¹⁵ Decreto 111 de 1996, Art. 18: "Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutaran estrictamente conforme al fin para el cual fueron programados".

¹⁶ Ley 1176 de 2007, artículo 21, 22 y 23 y ley 1450 de 2011 artículo 14

Con los recursos de propósito general los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 42%.

Del total de los recursos de la participación de propósito general, asignada a cada distrito o municipio, una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración y la asignación por municipio menor de 25000 habitantes, cada municipio destinará el 8% para deporte, el 6% en cultura, 10% para el Fonpet y el resto para inversión en¹⁷:

- Servicios públicos
- Vivienda
- Agropecuario
- Transporte
- Ambiental
- Centros de reclusión
- Prevención y atención de desastres
- Promoción del desarrollo
- Atención a grupos vulnerables
- Equipamiento municipal
- Desarrollo comunitario
- Fortalecimiento institucional
- Justicia
- Orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano
- Restaurantes escolares
- Empleo

¹⁷ Ley 715 de 2001, artículo 76; Ley 1176 de 2007, artículo 21 y Ley 1450 de 2012, artículo 12.

Efectivamente, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece que 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 competencias allí contenidas.

En este momento se debe advertir que los ingresos percibidos por el SGP no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias, por ser de **destinación específica**. Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del SGP se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios¹⁸.

Así pues, los rendimientos financieros de los recursos del SGP que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector¹⁹.

5. Solución al caso concreto

Descendiendo al caso bajo estudio, en la presente oportunidad se tendrá que determinar si el Concejo Municipal de Togüi al expedir el Acuerdo No. 031 de 30 de noviembre de 2017, mediante el cual se autoriza al alcalde del citado ente territorial para cambiar la destinación de parte de un empréstito adquirido por el municipio, desconoció el principio de especialización, previsto en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996.

Lo anterior teniendo en cuenta que el empréstito solicitado fue destinado para el proyecto “*compra de maquinaria amarilla y bien inmueble-lote de interés*”, y según la Gobernación de Boyacá no podía destinarse para realizar un proyecto de vivienda de interés social como lo pretende el Concejo Municipal de Togüi.

En el Acuerdo No. 031 de 30 de noviembre de 2017 “*por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal de Togüi para cambiar la*

¹⁸ Ley 715 de 2001 artículo 84

¹⁹ Ley 715 de 2001 artículo 91

destinación de parte de un empréstito adquirido por el municipio...” se consideró y resolvió lo siguiente (fs. 8 a 10):

Que mediante el Acuerdo 015 de agosto de 2016 se autorizó al alcalde municipal para celebrar un contrato de empréstito a nombre del municipio de Togüi con entidades crediticias, públicas o privadas, hasta por la suma de \$1.800.000.000 con destino a la compra de maquinaria amarilla y bien inmueble – lote de interés prioritario, con el propósito de desarrollar un proyecto de vivienda de interés social en esta localidad.

Que luego de agotado el respectivo proceso precontractual, el municipio adquirió un empréstito con el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, por la suma autorizada por el Concejo Municipal, de la cual se desembolsó el valor de \$1.195.000.000 para el pago de la compra de la maquinaria pesada amarilla, esto es, una Motoniveladora y un vibro compactador, y restan aún \$605.000.000 para desembolsar.

Que tomando en consideración que persiste la necesidad de realizar un proyecto de vivienda de interés social en nuestra jurisdicción, específicamente en la parte urbana de nuestra municipalidad, en atención a las solicitudes radicadas en la Secretaria de Planeación Municipal, además de dar cumplimiento al programa sectorial de vivienda estipulado dentro del Plan de Desarrollo 2016- 2019 “Unidos por el Togüi que todos queremos.

Que en consecuencia y una vez realizada la valoración respectiva, se determinó por parte de la administración municipal que resulta mucho más prioritario para satisfacer las necesidades de la comunidad más vulnerable del municipio, realizar la inversión de los recursos que aún no han sido desembolsados en un proyecto de vivienda de interés social, en cambio de la adquisición de un inmueble, por cuanto con ello se suple una de las necesidades más apremiantes de las familias Togüiseñas.

Que en la actualidad el municipio no tiene la capacidad financiera para promover un proyecto de vivienda de interés con recursos propios.

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al Alcalde Municipal de Togüi-Boyacá, para cambiar la destinación de la suma de \$605.000.000 de los recursos provenientes del empréstito número 725015880089393 suscrito por el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, autorizado por esta Corporación y cuya destinación inicial estaba proyectada para la compra de bien inmueble- predio urbano, con el fin de **destinar dichos recursos a cofinanciar un proyecto de vivienda de interés social en la parte urbana del municipio**, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: La autorización contenida en este acuerdo se otorga hasta el 31 de diciembre de 2018 y rigen a partir de su sanción y publicación” (negrilla y subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario analizar lo acordado en el citado Acuerdo 015 de agosto de 2016²⁰ “*por medio del cual se autoriza al alcalde municipal para gestionar, tramitar e incorporar en presupuesto, un contrato de empréstito para proyectos de inversión y demás operaciones conexas al crédito y se dictan otras disposiciones*”. Dentro de las consideraciones allí previstas se destacan las siguientes (f 15):

“10. Que el propósito del acuerdo es la de gestionar un crédito hasta por la suma de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.800.000.000), recursos que se destinarán exclusivamente a la compra de maquinaria indispensable para el mantenimiento de la red terciaria del Municipio y la adquisición de predios necesarios para la construcción de obras de beneficio común con recursos gestionados ante las entidades del orden nacional y/o departamental” (negrilla fuera de texto)

Por lo anterior el Concejo Municipal de Togüí acordó:

“**ARTICULO PRIMERO:** Autorizar al Alcalde Municipal de Togüí para gestionar, tramitar y financiar un contrato de empréstito con entidades financieras, hasta por la suma de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.800.000.000), recursos que se destinarán exclusivamente a lo siguiente:

- a. Compra de motoniveladora
- b. Compra de vibro compactador
- c. Compra de predios

ARTÍCULO CUARTO: Para respaldar el crédito el alcalde pignorara los del Sistema General de Participaciones Libre destinación (SGP Libre destinación), en los porcentajes que autoriza la ley y los recursos propios, que determine la entidad bancaria o entidad financiera de acuerdo con el monto del crédito” (subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, se puede concluir que i) mediante el Acuerdo 015 de 2016 se autorizó al alcalde de Togüí para firmar un contrato de empréstito, por la suma de \$1.800.000.000 de pesos, para la compra de maquinaria y de un bien

²⁰ <http://concejo-togui-boyaca.gov.co/apc-aa-files/33356265366537626137336236346630/n-015-contrato-emprestito-maquinaria-y-predios.pdf>

inmueble para la construcción de obras de beneficio común, crédito respaldado con la pignoración de los **recursos del SGP de libre destinación**.

ii) Las operaciones de crédito público únicamente podrán destinarse a gastos de inversión como el sector vivienda.

iii) En los empréstitos la pignoración está limitada a las rentas o ingresos forzosos de los entes territoriales, y a que el crédito que garantice sea para financiar la inversión de esos mismos servicios, actividades o sectores, a los cuales deba asignarse la respectiva renta o ingreso, es decir, por el principio de especialización consagrado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, los recursos asignados a los diferentes sectores de que trata el Sistema General de Participaciones deben ejecutarse conforme al fin para el cual fueron programados²¹.

iv) De acuerdo con las consideraciones del Acuerdo No. 031 de 30 de noviembre de 2017 está probado que el municipio adquirió un empréstito con el Banco Agrario de Colombia, por la suma autorizada por el Concejo Municipal, de la cual ya se desembolsó el valor de \$1.195.000.000 para pagar la maquinaria pesada, **restando el desembolso de \$605.000.000**.

v) Finalmente, mediante el Acuerdo No. 031 de 30 de noviembre de 2017 se autorizó al alcalde municipal de Togüí para cambiar la destinación del mencionado saldo (\$605.000.000 de pesos) para **cofinanciar un proyecto de vivienda de interés social** en la parte urbana del municipio.

vi) Por lo expuesto, la Sala estima que en el presente caso no se vulneró el principio de **especialización**, consistente en que “...las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración, únicamente a su objeto y

²¹ Decreto 111 de 1996, Art. 18: “Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutaran estrictamente conforme al fin para el cual fueron programados”.

funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”.

No se trasgrede dicho principio como quiera que los recursos aquí pignorados para respaldar el contrato de empréstito son los del SGP de libre destinación o **participación de propósito general**, que se pueden destinar para inversión, en particular, un porcentaje en el sector vivienda.

En el presente caso es evidente que los recursos pignorados (SGP libre destinación) se van a ejecutar e invertir en el mismo sector (vivienda) (principio de especialización).

Efectivamente, el contrato de empréstito, por la suma de \$1.800.000.000 de pesos, se destinó para la compra de un bien inmueble para la construcción de obras de beneficio común, y la nueva destinación que se le quiere dar al mencionado saldo (\$605.000.000) es para cofinanciar un proyecto de vivienda de interés social, luego es evidente que la apropiación se ejecutará conforme al fin para el cual se programó.

Por consiguiente, la Sala estima que el Acuerdo 031 de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Togüí, no transgrede la disposición normativa acusada por el Departamento de Boyacá y por el contrario, fue proferido de conformidad con las normas previstas para el presente asunto.

Por todo lo anterior, procederá la Sala a declarar la validez del Acuerdo 031 de 30 de noviembre de 2017 que autorizó al alcalde para cambiar de destinación parte de un empréstito adquirido por el Municipio de Togüí.

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

Acción :
Demandante :
Demandado :
Expediente :

Validez de Acuerdo Municipal
Departamento de Boyacá
Municipio de Togui
15001-23-33-000-2018-00175-00

19

FALLA:

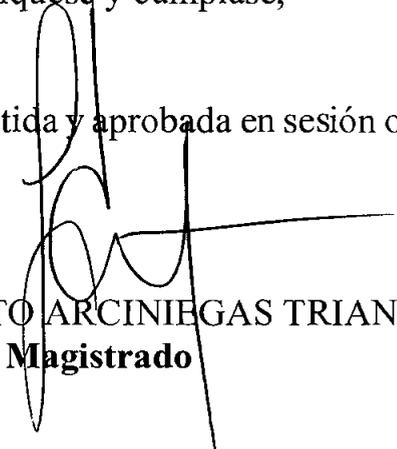
PRIMERO. DECLARAR LA VALIDEZ del Acuerdo 031 de 30 de noviembre de 2017 proferido por el Concejo Municipal de Togüí, conforme a la motivación expuesta.

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

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

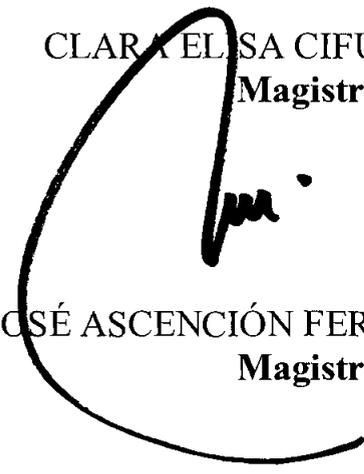
Notifíquese y cúmplase,

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



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado