

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, 22 de abril de 2020

Acción : **Validez de Acuerdo Municipal**
Demandante : **Departamento de Boyacá**
Demandado : **Municipio de Pauna**
Expediente : **15001-23-33-000-2019-00541-00**

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo n°. 015 de 29 de agosto de 2019, *“Por medio del cual se crean rubros y se adicionan recursos al presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal del primero (1) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de... 2019”*.

I. ANTECEDENTES

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

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Pauna expidió el Acuerdo Municipal n° 015 de 2019, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 7 de octubre de 2019 para su revisión (f. 6).

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

Estima como normas violadas: los artículos 6, 150 numeral 12, 338, 313 y 315 de la Constitución Política; el artículo 35 de la Ley 734 de 2002, el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009, el artículo 15 de la Ley 1850 de 2017, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 2 de la ordenanza 011 de 2012.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Pauna desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

El demandante aduce que el concejo municipal pretende incorporar en el presupuesto municipal los recursos transferidos por el Gobierno departamental a propósito del recaudo de la estampilla pro adulto mayor, según la Resolución n° 102 de 11 de julio de 2019¹.

Expresa que la norma legal y la ordenanza departamental definen la naturaleza de la estampilla y en particular la destinación de los recursos recaudados, haciendo énfasis en los porcentajes a tener en cuenta para su distribución: “...el 70% para la financiación de los Centros Vida... 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano...”.

En consecuencia, al departamento le extraña que, en la incorporación de los recursos de la citada estampilla en el presupuesto de gastos, el Concejo de Pauna los distribuya de una forma diferente a la resolución departamental 102 de 2019.

¹ La que se fundamenta tanto en las leyes 1276 de 2009, su modificación 1850 de 2017 y la ordenanza departamental n° 011 de 2012 que adoptó la citada estampilla.

Advierte que el artículo 1º de la precitada resolución departamental “*gira los recursos estipulados según el recaudo y la cuenta código 0302-2-38281328-1634, rubro financiación **centros vida**, y en lo que respecta al municipio de Pauna la asignación asciende a dieciséis millones doscientos tres mil doscientos ochenta y un pesos con 45/100 \$16.203.281,45*”.

Por último, sostiene que el municipio en la adición del presupuesto de gastos, divide este rubro, específicamente designado para los centros vida con los centros de protección del anciano, asignando recursos específicos en forma indebida, contradiciendo la resolución y la ley.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 22 de octubre de 2019 (f. 4) siendo admitida por el despacho mediante providencia del 18 de noviembre de 2019 (fl. 28), 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.31), se pronunció el concejo municipal (f. 33) y la alcaldía de Pauna (f. 44) en los siguientes términos:

-Concejo municipal de Pauna, a través de su presidente, contesta la demanda de la referencia (f. 33), informando que efectivamente la corporación cometió un error al aprobar el acuerdo n° 018 de 2019, como lo presento la administración municipal.

Que el 5 de noviembre de 2019 la administración municipal presentó ante el concejo proyecto de acuerdo n° 021 de 2019 “*por medio del cual se deroga el acuerdo n° 015 de 2019 y se adicionan recursos al presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal del primero (1) de enero al... (31) de diciembre de... 2019*”.

Finalmente, señala que dicho proyecto se aprobó, dejando sin efectos jurídicos el Acuerdo n° 015 de 2019, “*en aras de subsanar la falla presentada*”.

-Municipio de Pauna, por medio de apoderada judicial, contesta la demanda de la referencia (f. 44), aduciendo que no se desconocieron las normas invocadas como violadas, y por el contrario se respetaron las competencias otorgadas por mandato constitucional y legal a los Concejos municipales.

Sobre el cargo invocado por el departamento de Boyacá, dice que la división del presupuesto no afecta su destinación, “*pues la población beneficiaria siempre es el adulto mayor, sin importar el nombre que reciba el rubro*”.

Luego, dice que la división del presupuesto origina la necesidad de nominar los rubros, por lo que de ninguna manera se contradice el objetivo o se traza una destinación diferente para la que fueron creados los recursos.

Por lo expuesto, pide que se declare la validez del acuerdo municipal demandado.

3. Mediante providencia del 13 de enero de 2020 (fl 45) se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio y las contestaciones de la demanda. Sin término probatorio en tanto las pruebas se encuentran aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico. En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Pauna al expedir el Acuerdo 015 de 2019, desconoció las normas invocadas como violadas, por la manera en que

se incorporaron los recursos recaudados de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, en el presupuesto de gastos del municipio, ya que, en el sentir del departamento, se distribuyeron de una forma diferente a lo señalado en la Resolución departamental 102 de 2019 y demás normas invocadas.

Con el fin de despejar los anteriores interrogantes, la Sala analizará previamente i) Los principios del sistema presupuestal colombiano, posteriormente se ocupará de determinar el; ii) presupuesto general de las entidades territoriales; iii) la naturaleza jurídica de las estampillas y la estampilla pro adulto mayor y la iv) solución del caso en 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 1991².

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.

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:

² Tomado del libro: SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. Hacienda Pública Municipal en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. 2009. p. 138 – 140.

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

b) 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.

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.

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

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

h) 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.

3. El presupuesto de rentas y recursos de capital de las entidades territoriales y el cálculo de las rentas.

El artículo 266 del Decreto 1333 de 1986 “*Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*” dispone que “*en el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, el Alcalde presentará al Concejo el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia próxima. El acuerdo correspondiente deberá ser expedido por el Concejo Municipal durante las sesiones de noviembre cada año, incluido el período de prórroga*” (subrayado fuera de texto).

Por su parte el artículo 64 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 conforman el estatuto orgánico del presupuesto*”, consagra lo siguiente:

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

ARTÍCULO 64. Si el proyecto de presupuesto general de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política.

Para su expedición el gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el gobierno tomará en cuenta:

1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.
2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.
3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (L. 38/89, art. 51; L. 179/94, art. 55, inc. 1°).

NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1645 de 2000”.

La anterior norma es aplicable a las entidades territoriales por mandato del artículo 109 del mismo decreto que les ordena expedir normas en materia presupuestal que sigan las mismas disposiciones del orden nacional, en los siguientes términos:

“...**ARTÍCULO 109.** Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes.

Mientras el tribunal decide, regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (L. 38/89, art. 94; L. 179/94, art. 52)” (subrayado fuera de texto).

Así pues, los componentes del presupuesto general del municipio son i) el presupuesto de rentas; ii) el presupuesto de gastos o acuerdo de apropiaciones, y iii) las disposiciones generales.

Los componentes del presupuesto de rentas y recursos de capital son:

- Los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios)
- Los fondos especiales
- Los recursos de capital (recursos del balance del tesoro y recursos del crédito), los rendimientos de operaciones financieras.
- Los ingresos de los establecimientos públicos
- Las rentas de destinación específica.

Los ingresos corrientes son aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer el municipio regularmente, para atender los gastos que demanden la ejecución de sus cometidos. Además de la regularidad, presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, entre ellas¹⁰:

- Su base de cálculo y su trayectoria histórica, permiten predecir el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certidumbre.
- Si bien constituye una base aproximada, es una base cierta que sirve de referente para la elaboración del presupuesto anual.
- En consecuencia, constituyen disponibilidades normales del Estado que, como tales, se destinan a atender actividades rutinarias.

Por reunir esas características se consideran ingresos corrientes no tributarios: las tasas, las multas y las contribuciones.

¹⁰ Corte Constitucional C- 423 de 1995

Así pues, los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios¹¹. Los ingresos tributarios son los valores que el contribuyente (sujeto pasivo) debe pagar en forma obligatoria al municipio (sujeto activo) sin que por ello exista ningún derecho a percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado o inmediato, ya que el Estado (ente territorial) haciendo uso de su facultad impositiva, los recauda para garantizar el funcionamiento de sus actividades normales. Obligaciones que son posibles, si tienen fundamento legal en un acuerdo anterior a su recaudo¹².

Un ejemplo de **ingresos tributarios son las estampillas que son tributos** que se crean con la **finalidad de acopiar recursos para un fin determinado**, recae sobre los documentos que establezca la respectiva corporación (Congreso, asamblea, concejo)¹³.

Los concejos están autorizados para adoptar y reglamentar mediante emisión las siguientes estampillas¹⁴:

- Pro – cultura
- Pro- dotación y funcionamiento de centros de bienestar del anciano e instituciones y centros de vida para la tercera edad.

Los ingresos no tributarios son los que recibe el municipio por concepto diferente a los impuestos. Se originan por el cobro de derechos, prestación de servicios públicos, explotación, producción y distribución de bienes y servicios. Estos se componen de tasas y multas¹⁵.

¹¹ Constitución Política artículo 358 y Decreto 111 de 1996, artículo 27.

¹² Decreto extraordinario 1675 de 1964.

¹³ Ley 863 de 2003

¹⁴ Ley 397 de 1996, Ley 687 de 2001

¹⁵ Decreto 111 de 1996 artículo 27. Sentencia 208 de 2003 Corte Constitucional.

Los tipos de fuentes de financiación de las entidades territoriales son¹⁶ i) exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la Nación o participación de los recursos del Estado, como los provenientes de las regalías.

ii) Endógenas son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio y por decisión política de las autoridades locales o seccionales. En ellas las rentas originadas en la explotación de los bienes o la prestación de los servicios propios, así como las que se produzcan en virtud de fuentes tributarias propias.

Por ende, la estructura del presupuesto de rentas que se debe presentar al concejo municipal es:

1. Ingresos del presupuesto municipal

a. Ingresos corrientes:

- Ingresos tributarios
- Ingresos no tributarios
- Rentas de destinación específica

2. Recursos de capital

4. Naturaleza de las estampillas y la estampilla para el bienestar del adulto mayor

La Corte Constitucional se encargó de estudiar la naturaleza jurídica de las estampillas en la sentencia C-768 de 2010. En la citada providencia se indicó que las estampillas son una especie de tasa que puede ser de dos clases: administrativa o parafiscal. En este último caso, la misma se percibirá en beneficio de organismos públicos o privados al contener un carácter social:

¹⁶ Sentencia 897 de 1999

“...las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado' como **tributos** dentro de la **especie de "tasas parafiscales"**, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los **recursos se revierten en beneficio de un sector específico**; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.

La "tasa" si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social.

Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos y, las segundas, como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

Entonces, las "**estampillas**", dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación social que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal".

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-1097 de 2001, precisó:

"De todo lo expuesto se sigue que la estampilla corresponde por regla general al ámbito de las tasas (..)

(...) Entonces, dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo". (Resaltado fuera de texto).

En igual sentido, el Consejo de Estado se ha encargado de precisar la naturaleza jurídica de las estampillas. En una reciente providencia, dicha Corporación expuso:

"(...) las estampillas corresponden al conjunto de gravámenes de orden tributario que, por virtud de los artículos 287.33, 300.4 y 3385 de la Carta Política, las entidades territoriales tienen la facultad de imponer, bajo un marco que puede ser delineado por el legislador.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, "pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una **destinación específica**"¹⁷. Esta misma intelección fue asumida por la Corte Constitucional en la sentencia C-768 de 2010¹⁸

Conforme lo expuesto, las estampillas son entonces gravámenes de orden tributario que las entidades territoriales pueden imponer o, en términos más sencillos, constituyen tributos del orden territorial.

En cuanto a la estampilla pro adulto mayor, se trae a colación el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 -modificado por el artículo 15 de Ley 1850 de 2017- en el que se autoriza y faculta a las Corporaciones de elección popular de nivel territorial a adoptar una Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor' e indica que, de recaudarse la misma, será obligatorio que tales recursos se utilicen para los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, fijando el legislador los porcentajes mínimos de inversión:

"Artículo 3°. Modificase el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorizase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se **destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida**, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el **30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano**, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional" (subrayado y negrilla fuera de texto).

¹⁷ Sección Cuarta, C. P. Ligia López Díaz, rad. 08001-23-31-000-2002-01507-01(14527), demandado: Departamento Del Atlántico. 7, MP. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 66001-23-31-0032011-00142-01. Actor: José Hernando Echeverry Díaz. Demandado: Departamento de Risaralda.

Por su parte, el artículo 4 de la mentada Ley, establece porcentajes mínimos tratándose del valor anual a recaudar por la emisión de la estampilla dependiente de la categoría de la entidad territorial. En el caso de los departamentos y municipios de 4a, 5a y 6ª categoría, el legislador lo fijó en el "4% del valor de todos los contratos y sus adiciones".

Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley a la cual se ha venido haciendo mención, tiene alcance nacional pero solamente respecto de las entidades territoriales de cualquier nivel que "*hayan implementado el cobro de la estampilla y estén desarrollando programas que brinden los servicios señalados en la presente ley*". Además, en el primer inciso del artículo 9 del mismo cuerpo normativo, se observa que el legislador se refirió a la 'adopción' de la estampilla y dijo que "*En el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida¹⁹ (...) estableciendo aquellos servicios que como mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios*".

Por tanto, de lo expuesto hasta aquí se destaca que la '**Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor**' es un tributo del orden territorial autorizado por el legislador, con una finalidad específica²⁰, y respecto del cual las Asambleas y Concejos Municipales tienen autonomía para decidir si lo adoptan o no²¹; estableciéndose que, en caso positivo, **su recaudo deberá destinarse 'obligatoriamente' para "contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y**

¹⁹ El literal a) del artículo 7 de Ley 1276 de 2009 define a los 'Centros de Vida' como el "conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar".

²⁰ El artículo 5 de la Ley 1276 de 2009 prescribe: "Artículo 5°. Modifícase el artículo 4° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley".

²¹ Su administración, control, recaudo, determinación, liquidación, discusión, devolución y cobro, se dejó en manos del Municipio, por ser este el sujeto activo de dicho impuesto. Entiéndase 'sujeto activo' como aquel quien tiene la potestad tributaria, es decir la facultad de crear y regular un determinado impuesto. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-987 de 1999.

*Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales"*²².

En desarrollo de las mencionadas leyes, la asamblea del departamento de Boyacá expidió la ordenanza 011 de 2012 mediante la cual se creó la estampilla pro adulto mayor, cuyo artículo 2º reitera lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 -modificado por el artículo 15 de Ley 1850 de 2017, es decir, lo relativo los porcentajes de destinación de esos recursos para los Centros Vida y los centros de bienestar del anciano.

5. Solución del caso concreto

El acuerdo municipal N° 015 del 29 de agosto de 2019 “*por medio del cual se crean rubros y se adicionan recursos al presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal del primero (1) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)*” expedido por el Concejo Municipal de Pauna, establece en sus consideraciones y parte resolutive lo siguiente:

“

CONSIDERANDO

- A. Que el Concejo Municipal mediante Acuerdo n° 021 del 30 de noviembre de 2018, fijo el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos de funcionamiento para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019.
- B. Que la Gobernación de Boyacá mediante Resolución n° 102 transfirió y distribuyó los recursos provenientes del recaudo de estampilla para el bienestar del adulto mayor en virtud de lo dispuesto en las leyes 1276 de 2009 y 1850 de 2017 y la ordenanza n° 011 del 02 de agosto de 2012, al municipio de Pauna, la suma de \$16.203.281,45.
- C. ...
- D. Que revisada la ejecución de ingresos del presupuesto se hace necesario adicionar mayor valor del concepto de porcentaje ambiental en consideración de que son valores de destinación específica y debe ser transferidos, previa certificación de la secretaria de Hacienda de la existencia de un mayor valor

²²Ver sentencia proferida por esta Corporación el 28 de junio de 2018 por la MP. Clara Elisa Cifuentes Ortíz, Accionante: Departamento de Boyacá, Demandado: Municipio de Pauna, Expediente: 15001-2333-000-2018-00178-00. Acción: Validez de Acuerdo Municipal.

recaudado por concepto de porcentaje ambiental para ser transferido a CORPOBOYACÁ, y la estimación del recaudo por ejecutar, el cual asciende a la suma de... \$ 11.000.000.00 MCTE.

E. ...

...

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO. Créese los rubros presupuestales y adiciónese al presupuesto de ingresos, para la vigencia fiscal 2019 del municipio de Pauna – Boyacá, la suma de VEINTISIETE MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS POR CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$27.308.663,45) MCTE de acuerdo al siguiente por menor:

CÓDIGO	CONCEPTO	VALOR
1	PRESUPUESTO DE INGRESOS	27.308.663.45
...		
111	INGRESOS TRIBUTARIOS	11.000.000.00
1111	IMPUESTOS DIRECTOS	11.000.000.00
...		
1128	OTRAS TRANSFERENCIAS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL	16.203.281.45
11282	RECURSOS ESTAMPILLA ADULTO MAYOR GOBERNACIONES 102-2019	16.203.281.45

ARTÍCULO SEGUNDO: Créese los rubros presupuestales y adiciónese al presupuesto de gastos, para la vigencia fiscal 2019 del municipio de Pauna – Boyacá, la suma de VEINTISIETE MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS POR CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$27.308.663,45) MCTE de acuerdo al siguiente por menor:

ARTÍCULO TERCERO:

CÓDIGO	CONCEPTO	VALOR
2	PRESUPUESTO DE GASTOS	27.308.663.45
...		
234	INVERSIÓN CON OTROS INGRESOS DE DESTINACIÓN ESPECIFICA	16.203.281.45
23407	INVERSIÓN RECURSOS ESTAMPILLA ADULTO MAYOR GOBERNACIONES 102-2019	16.203.281.45
234071	Centros de vida	11.342.297.01
234072	Dotación y funcionamiento de los centro de bienestar del anciano	4.860.984.44

ARTÍCULO TERCERO. La secretaria de Hacienda hará los respectivos registros presupuestales y contables a que haya lugar.
...”

Descendiendo al fondo del asunto, le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Pauna al expedir el Acuerdo 015 de 2019, desconoció las normas invocadas como violadas, por la manera en que se incorporaron los recursos recaudados de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, en el presupuesto de gastos del municipio, ya que, en el sentir del departamento, se distribuyeron de una forma diferente a lo señalado en la Resolución departamental 102 de 2019 y demás normas invocadas.

Como se consignó en las consideraciones, la estampilla para el bienestar del Adulto Mayor es un tributo del orden territorial autorizado por el legislador, con una finalidad específica²³, y respecto del cual las Asambleas y Concejos Municipales tienen autonomía para decidir si lo adoptan o no²⁴; estableciéndose que, en caso positivo, **su recaudo deberá destinarse 'obligatoriamente' para "contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales"**²⁵, en los porcentajes que indica el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 -modificado por el artículo 15 de Ley 1850 de 2017-; así:

“...El producto de dichos recursos se **destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida**, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el **30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano**, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional" (subrayado y negrilla fuera de texto).

²³ El artículo 5 de la Ley 1276 de 2009 prescribe: "Artículo 5°. Modifícase el artículo 4° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: **El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley**".

²⁴ Su administración, control, recaudo, determinación, liquidación, discusión, devolución y cobro, se dejó en manos del Municipio, por ser este el sujeto activo de dicho impuesto. Entiéndase 'sujeto activo' como aquel quien tiene la potestad tributaria, es decir la facultad de crear y regular un determinado impuesto. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-987 de 1999.

²⁵ Ver sentencia proferida por esta Corporación el 28 de junio de 2018 por la MP. Clara Elisa Cifuentes Ortíz, Accionante: Departamento de Boyacá, Demandado: Municipio de Pauna, Expediente: 15001-2333-000-2018-00178-00. Acción: Validez de Acuerdo Municipal.

Ciertamente, en desarrollo de las citadas leyes, la asamblea del departamento de Boyacá expidió la ordenanza 011 de 2012, mediante la cual se creó la estampilla pro adulto mayor en el ente territorial, cuyo artículo 2º reitera lo relativo a los mencionados porcentajes de destinación de esos recursos para los centros vida y los centros de bienestar del anciano.

De la revisión del artículo 2 del acuerdo acusado, la Sala aprecia que el Concejo Municipal de Pauna al expedir el acuerdo nº 015 de 2019, no desconoció las normas invocadas como violadas, ya que, se incorporaron de manera correcta los recursos transferidos por la Gobernación de Boyacá, provenientes del recaudo de la citada estampilla para el bienestar del adulto mayor, en el presupuesto de gastos del municipio, comoquiera que luego de determinar el 70% de \$16.203.281.45, da como resultado \$11.342.297.02 de pesos para los centros de vida y el 30% restante corresponde a \$ 4.860.984.43 de pesos, para la dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, sumas de dinero que coinciden con las indicadas en el acto demandado.

En este orden de ideas, el cargo formulado por la Gobernación de Boyacá no tiene vocación de prosperidad, razón por la que se declarará la validez del acuerdo municipal nº 015 de 2019.

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,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR LA VALIDEZ del Acuerdo 015 del 29 de agosto de 2029, proferido por el Concejo Municipal de Pauna, conforme a la motivación expuesta.

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

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