

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BOAVITA
RADICACIÓN: 150012333000-2020-00089-00

=====

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

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls.2-16)

1.1. Pretensiones.

La Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez de los artículos primero y segundo del Acuerdo N° 018 del 28 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de BOAVITA, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOAVITA PARA LA VIGENCIA 2020*".

1.2. Hechos.

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

El Concejo Municipal de BOAVITA expidió el Acuerdo No. 018 del 28 de noviembre de 2019, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOAVITA PARA LA VIGENCIA 2020*". Dicho acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento el 30 de diciembre de 2019, y una vez revisado como lo ordena el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se encontró que es contrario a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Invocó como normas vulneradas: Artículo 11, 13, 17, 18, 27, 30 y 36 del Decreto 111 de 1996; artículo 6 y 89 de la Ley 142 de 1994; artículos 4, 5 del Decreto 565 de 1996; artículos 9 y 10 del Decreto 399 de 2011; artículo 2.2.8.4.1. del Decreto 1284 de 2017, y artículos 53 y 54 de la Ley 1523 de 2012.

En el concepto de violación, la Gobernación de Boyacá sostuvo, en primer lugar, que hubo una vulneración del numeral 6.4 del artículo 6 de la Ley 142 de 1994, al no incorporar la Unidad Municipal de Servicios Públicos como una sección independiente en el capítulo de ingresos del presupuesto general del municipio para la vigencia 2020, contrario a lo que consignó en el capítulo de gastos como oficina de servicios públicos lo cual no garantiza el equilibrio presupuestal; al efecto resaltó que solo reflejó ingresos por \$144.065.335 por concepto de venta de bienes y servicios, y no incluyó otros ingresos por concepto de subsidios de esa Oficina que ascienden a \$184.981.295, máxime cuando se trata de un municipio que asume de forma directa la prestación de servicios públicos.

En segundo término, que existió un desconocimiento relativo a la obligación de crear presupuestalmente fondos cuenta como el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso –FSRI, y el Fondo de Gestión de Riesgo, los cuales deben incorporarse tanto en el capítulo de ingresos como en el de gastos del presupuesto. Recalcó que tales fondos especiales están definidos por ley para la prestación de un servicio específico, no gozan de personería jurídica y son concebidos como un sistema de cuentas a través de las cuales se manejan los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación.

Frente al Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSET precisó que, pese a que en el capítulo de ingresos del presupuesto

municipal para la vigencia 2020 se incluyen sus recursos en fuentes de financiación, en el capítulo de gastos no hace lo propio, rompiéndose los principios de especialización y equilibrio presupuestal. Sobre el particular, destacó que en dicho capítulo se incluye tal Fondo cuyas fuentes de financiación ascienden a cuantías de \$25.000.000 y \$1.000.000 por concepto de contribución del 5% sobre contratos de obra pública y las multas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, respectivamente, y en el capítulo de gastos se apropia en el sector justicia y seguridad la suma de \$12.360.000 en el rubro 225110201 "*Ejecución plan integral de seguridad y convivencia ciudadana*", lo cual desconoce la destinación específica que debía dársele a la totalidad de dichos recursos.

Respecto al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI, indicó que, al ser también un fondo cuenta o fondo especial, tal condición debió reflejarse en el capítulo de ingresos como en el de gastos, pues a través de este se canalizan las fuentes de financiación para el pago de subsidios a su cargo, a la luz de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 565 de 1996.

Igualmente, cuestionó que, en el Acuerdo censurado, en el capítulo de ingresos del Fondo de Gestión del Riesgo, no lo especificara como: "*SGP libre destinación/libre inversión, recursos propios, sobretasa bomberil*", y en el capítulo de gastos hacer lo respectivo apropiando los montos necesarios a las subcuentas del caso; ello, siguiendo lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012.

Y finalmente, adujo que el Concejo Municipal, al incorporar rubros de ingresos (códigos 1102010102-1102010201-11020401) con estimativos de recaudo igual a cero, desconoció que el presupuesto anual debe guardar concordancia con el contenido del plan de desarrollo, el plan anual de inversiones y el plan financiero, en virtud del principio presupuestal de planeación. En consecuencia, debe darse una proyección anticipada de lo que se espera recibir y gastar en un periodo determinado, fruto de un adecuado proceso de planeación y gestión financiera, de manera que no resultan aceptables ingresos por ese valor.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 7 de febrero de 2020 (fl. 16), siendo admitida por auto del día 12 siguiente (fl. 77), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y en el D. L. 1333 de 1986. Una vez se fijó el proceso en lista (fl. 82), el municipio de BOAVITA guardó

silencio. A través de auto del 30 de junio, se tuvo por no contestada la demanda por ese ente y se decretaron las pruebas del proceso, teniéndose como tales las aportadas en el líbello introductorio y por el presidente del Concejo Municipal de Boavita visible a folios 84 a 104 (fls. 105). Finalmente, a través de providencia del 28 de julio, se decretaron pruebas de mejor proveer (fl. 106) las cuales se allegaron por el ente requerido el 31 de julio siguiente (fl. 111).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

El actor demandó la invalidez de los artículos primero y segundo del Acuerdo N° 018 del 28 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de BOAVITA, "POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOAVITA PARA LA VIGENCIA 2020", que en lo pertinente ACORDÓ:

"ARTÍCULO 1: Fíjese el monto total del presupuesto de rentas, ingresos, recursos de capital del Municipio de Boavita para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020) en la suma de ONCE MIL NOVENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL OCHENTA Y CINCO PESOS (11,093,761,085,00) MONEDA LEGAL Y CORRIENTE, teniendo en cuenta el siguiente detalle:

RUBRO	DESCRIPCIÓN	APROPIACION
1	INGRESOS	11.093.761.085
11	INGRESOS DE SECTOR CENTRAL	11.093.761.085
1101	INGRESOS CORRIENTES	5.051.287.740
110101	INGRESOS TRIBUTARIOS	506.410.606
11010101	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	138.560.268
1101010101	Impuesto predial unificado vigente actual	112.475.148
1101010102	Impuesto predial unificado vigencias anteriores	26.085.120
11010102	Impuesto de industria y comercio	84.721.348
11010103	Avisos, vallas, pancartas y tableros	100.000
11010104	Delineación urbana, estudios y licencias	8.000.000
11010105	Sobretasa a la gasolina motor	75.000.000
11010106	Espectáculos públicos	1.049.502
11010107	Estampillas	198.979.488

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
Expediente No. 2020-00089-00
Gobernación de Boyacá Vs. Municipio de Boavita

1101010701	Estampilla pro cultura	78.979.488
1101010702	Estampilla pro anciano	120.000.000
110102	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	214.302.235
11010201	TASAS Y DERECHOS	10.000.000
1101020101	Otras tasas (certificaciones y paz y salvo)	10.000.000
11010202	MULTAS Y SANCIONES	2.000.000
1101020201	Multas y sanciones	1.000.000
1101020202	Intereses Moratorio	1.000.000
11010203	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	145.302.235
1101020301	Acueducto	75.000.000
1101020302	Alcantarillado	29.065.335
1101020303	Aseo	40.000.000
1101020304	Otras ventas de bienes y servicios	1.236.900
11010204	RENTAS CONTRACTUALES	57.000.000
1101020401	Arrendamientos	37.000.000
1101020402	Otras rentas contractuales	10.000.000
1101020403	Alquiler de maquinaria	10.000.000
110103	TRANSFERENCIAS	4.330.574.899
11010301	TRANSFERENCIAS DE LIBRE DESTINACIÓN (Del nivel nacional)	1.410.706.780
1101030101	SGP Libre destinación	1.410.706.780
11010302	Del nivel departamental	17.068.941
1101030201	De vehículos automotores	3.068.041
1101030202	Degüello de ganado mayor	6.000.000
1101030203	Transferencia sector eléctrico empresas del orden nacional – ISAGEN (solo el 10% autorizado para li (sic)	4.000.000
1101030204	Indeportes	4.000.000
1101030205	Transferencia sector eléctrico 90% para inversión	41.200.000
110103020501	Empresas del orden nacional – ISAGEN	41.200.000
11010303	TRANSFERENCIA PARA INVERSIÓN DEL NIVEL NACIONAL	213.196.297
1101030301	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	213.196.297
110103030101	SECTOR EDUCACIÓN	213.196.297
11010303010101	SGP Calidad por matrícula oficial	130.607.543
11010303010102	SGP calidad por gratuidad (sin situación de Fondos)	82.588.754
110103030102	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	655.544.587
11010303010201	SGP agua potable y saneamiento básico	655.544.587
110103030103	SGP PROPÓSITO GENERAL	1.948.118.887
11010303010301	SGP deporte y recreación	79.947.550
11010303010302	SGP Cultura	59.960.663
11010303010303	SGP Forzosa inversión de participación propósito general	1.808.210.673
110103030104	SGP ALIMENTACIÓN ESCOLAR	44.739.408
11010303010401	SGP Alimentación escolar	44.739.408
1102	RECURSOS DEL CAPITAL	436.078.738
110201	COFINANCIACIONES	418.078.738
11020101	Departamental	396.078.738
1102010101	Convenio PAE 2020	396.078.738
1102010102	Transferencia departamental adulto mayor vigencia 2020	--
11020102	Nacional	22.000.000
1102010201	Implementación SISBEN IV S.S.F.	--
1102010202	Convenio de Apoyo a proyecto artístico y cultural No. 1985/19 Min Cultura	22.000.000

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
Expediente No. 2020-00089-00
Gobernación de Boyacá Vs. Municipio de Boavita

110202	RENDIMIENTOS OPERACIONES FINANCIERAS	17.000.000
11020201	Rendimientos financieros recursos propios	8.000.000
11020202	Rendimientos financieros recursos SGP	9.000.000
110204	RECURSOS DE CAPITAL	
11020401	RECURSOS DE BALANCE	
1102040101	Funcionamiento	
1102040102	Inversión	
1103	FONDOS ESPECIALES	5.607.394.607
110301	FONDO LOCAL DE SALUD	5.581.394.607
11030101	INGRESOS PARA SUBSIDIO A LA DEMANDA	5.516.122.603
1103010101	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	5.516.122.603
110301010101	Sistema General de Participaciones – continuidad S.S.F.	1.350.263.599
110301010102	Transferencia COLJUEGOS SSF	32.114.654
110301010103	PGN ADRES S.S.F.	3.785.013.095
110301010104	Población Pobre No Asegurada	54.104.838
110301010105	Recursos para la inspección vigilancia y control Supersalud 0.4% - enero diciembre 2020 SSF	19.077.800
110301010106	Valor esfuerzo departamental SSF	275.043.755
110301010107	RECURSOS TRANSFERIDOS COLJUEGOS – DEPARTAMENTO S.S.F	504.862
11030102	INGRESOS ACCIONES DE SALUD PÚBLICA COLECTIVA	60.272.004
1103010201	Gestión pública (SALUD PÚBLICA)	42.190.403
1103010202	Salud pública colectiva PIC	18.081.601
11030103	INGRESOS PARA OTROS GASTOS DE SALUD	5.000.000
1103010301	INGRESOS CORRIENTES	5.000.000
110301030101	Transferencias COLJUEGOS CSF 25% CSF	5.000.000
110302	FONDO TERRITORIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	26.000.000
11030201	INGRESOS CORRIENTES	26.000.000
1103020101	Contribución contratos obra de infraestructura FONSET	25.000.000
1103020102	MULTAS LEY 1801 DE 2016	1.000.000

ARTÍCULO 2. Fíjese el monto total del presupuesto de gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda del Municipio de Boavita para la vigencia fiscal dos mil veinte (2020) en la suma de ONCE MIL NOVENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL OCHENTA Y CINCO PESOS (11.093.761.085.oo) MONEDA LEGAL Y CORRIENTE, teniendo en cuenta el siguiente detalle:

2	GASTOS	11,093,761,085
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1,457,847,825
211	ALCALDÍA MUNICIPAL	1,010,328,311
212	PERSONERIA MUNICIPAL	130,428,270
213	CONCEJO MUNICIPAL	132,109,950
22	GASTOS DE INVERSIÓN	9,368,884,743
221	EDUCACION	917,125,369
22101	CON RECURSOS DEL S.G.P.	521,046,631
2210101	Programa: Invirtiendo en Capital - Calidad y Acceso	393,718,470

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
Expediente No. 2020-00089-00
Gobernación de Boyacá Vs. Municipio de Boavita

221010101	Mejoramiento instituciones educativas	30,900,000
221010102	Dotación sedes educativas	25,750,000
221010103	Adecuación y dotación aulas de informática	25,750,000
221010104	Convenio con instituciones técnicas y superiores para el acceso de bachilleres a la educación técnica (sic)	25,750,000
221010105	Curso de orientación vocacional	25,750,000
221010106	Subprograma: Transporte escolar	230,978,470
221010107	Subprograma: Servicios públicos domiciliarios de centros educativos municipales	28,840,000
2210102	SGP Educación Gratuidad	82,588,754
221010201	SGP Educación sin situación de fondos S.F.F. Gratuidad	82,588,754
2210103	S.G.P. Programa: Alimentación escolar	44,739,408
221010301	Subprograma: Complemento nutricional para la población escolar	44,739,408
22102	CON RECURSOS DE COFINANCIACION	396,078,738
2210201	Cofinanciación Departamental	396,078,738
221020101	Subprograma: Complemento nutricional para la población escolar	396,078,738
222	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	655,544,587
22201	CON RECURSOS DEL S.G.P.	655,544,587
2220101	Agua potable	217,777,229
222010101	Ejecución programa de uso eficiente racional del agua	5,000,000
222010102	Construcción acueductos rurales	90,000,000
222010103	Mantenimiento y mejoramiento acueductos rurales	20,000,000
222010104	Construcción y adecuación de acueductos	70,000,000
222010105	Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso acueducto	32,777,229
2220102	Saneamiento básico	353,554,459
222010201	Construcción y ampliación de sistemas de alcantarillado y distribución de aguas residuales	95,000,000
222010202	Mantenimiento y mejoramiento alcantarillado de aguas lluvias	10,000,000
222010203	Transferencia tasa retributiva	5,000,000
222010204	Recolección y disposición final de residuos sólidos	165,000,000
222010205	Estímulos plan de reciclaje	10,000,000
222010206	Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso alcantarillado	32,777,229
222010207	Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso servicio de aseo	32,777,229
222010208	Gestión para la construcción relleno sanitario regional	3,000,000
2220103	Transferencias	84,212,899
222010301	Transferencias al PDA S/CONVENIO	84,212,899
223	DEPORTE Y RECREACION	242,927,682
22301	CON RECURSOS DEL S.G.P.	242,927,682
2230101	Actividades de Deporte y Recreación	193,486,682
223010101	Operación y funcionamiento escuelas de formación deportiva	30,900,000

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
Expediente No. 2020-00089-00
Gobernación de Boyacá Vs. Municipio de Boavita

223010102	Fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre	162,586,682
2230102	Escenarios deportivos	49,440,000
223010201	Mantenimiento infraestructura deportiva	41,200,000
301020202	Dotación elementos deportivos	8,240,000
22302	CON RECURSOS DE COFINANCIACION	1,000
2230201	Cofinanciación departamental	1,000
223020101	Indeportes	1,000
224	CULTURA	273,698,512
22401	CON RECURSOS DEL S.G.P	211,096,812
2240101	PROMOCION Y OPERACION	211,096,812
224010101	Operación y funcionamiento casa de la cultura	10,300,000
224010102	Promoción eventos artísticos y culturales autóctonos	167,836,812
224010103	Operación y funcionamiento escuelas de formación cultural	32,960,000
22402	CON RECURSOS PROPIOS	41,601,700
2240201	MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN	41,601,700
224020101	Operación y funcionamiento casa de la cultura	10,614,150
224020102	Mantenimiento infraestructura cultura	10,300,000
224020103	Seguridad social gestor cultural	6,895,850
224020104	Transferencia FONPET	13,791,700
22403	CON RECURSOS DE COFINANCIACION	21,000,000
2240301	NACIONAL	21,000,000
224030101	Convenio de Apoyo a Proyecto Artístico y Cultural Min Cultura	21,000,000
225	OTROS SECTORES	1,625,861,000
22501	SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO	72,100,000
2250101	CON RECURSOS DEL S.G.P	72,100,000
225010101	Ampliación cobertura gas domiciliario	5,150,000
225010102	Mantenimiento alumbrado publico	30,900,000
225010103	Servicio de alumbrado Público	36,050,000
22502	SECTOR: VIVIENDA	103,000,000
2250201	CON RECURSOS DEL S.G.P	103,000,000
225020101	Mejoramiento Vivienda de interés social	61,800,000
225020102	Construcción vivienda de interes social	41,200,000
22503	SECTOR: AGROPECUARIO	203,940,000
2250301	CON RECURSOS DEL S.G.P.	203,940,000
225030101	Asistencia técnica agropecuaria	56,650,000
225030102	Apoyo proyectos productivos agropecuarios Sector Agrícola	20,000,000
225030103	Apoyo proyectos productivos agropecuarios Sector Pecuario	83,000,000
225030104	Promoción agropecuaria y agroindustria	10,300,000
225030105	Apoyo organizaciones agropecuarias	10,300,000
225030106	Proyectos productivos	20,600,000
225030107	Capacitación a asociaciones productivas	3,090,000
22504	SECTOR: VIAS Y MOVILIDAD	324,450,000
2250401	CON RECURSOS DEL S.G.P.	324,450,000
225040101	Pavimentación Red Vial	93,000,000
225040102	Mantenimiento Red Vial	93,000,000
225040103	Mejoramiento Red Vial	72,100,000

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
Expediente No. 2020-00089-00
Gobernación de Boyacá Vs. Municipio de Boavita

225040104	Construcción Andenes	30,900,000
225040105	Mantenimiento Caminos de Herradura	15,450,000
225040106	Construcción Placa Huella	20,000,000
22505	SECTOR: MEDIO AMBIENTE	49,440,000
2250501	CON RECURSOS DEL S.G.P	8,240,000
225050101	Eventos de capacitación impacto ambiental	5,150,000
225050102	Campañas de prevención y promoción del cuidado de los recursos naturales	3,090,000
2250502	CON RECURSOS DE TRANSFERENCIAS LEY 99	41,200,000
225050201	Creación y ejecución plan de manejo de cuencas y micro-cuencas	30,900,000
225050202	Reforestación áreas degradadas	10,300,000
22506	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	30,900,000
2250601	CON RECURSOS DEL S.G.P.	30,900,000
225060101	Elaboración y ejecución plan de gestión del riesgo.	10,300,000
225060102	Convenio organismos de socorro para la prevención y atención de desastres	5,150,000
225060103	Operación y funcionamiento fondo de gestión del riesgo	10,300,000
225060104	Dotación de elementos y equipo Para la atención y prevención de desastres.	3,090,000
225060105	Operación y funcionamiento de red de urgencias	1,030,000
225060106	Capacitación y actualización concejo municipal de gestión del riesgo	1,030,000
22507	ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL	250,251,000
2250701	CON RECURSOS DEL S.G.P	78,040,000
225070101	Ejecución política pública de infancia y adolescencia	20,600,000
225070102	Atención integral a discapacitados	28,840,000
225070103	Programa Atención a víctimas de la violencia	7,210,000
22507010301	Ayuda Humanitaria	515,000
22507010302	Asistencia Funeraria	515,000
22507010303	Participación Democrática	515,000
22507010304	Fortalecimiento de Proyectos Productivos	5,665,000
225070104	Equidad de género y atención mujeres víctimas de la violencia (Ayuda Humanitaria Inmediata)	1,500,000
225070105	Protección y atención Víctimas Trata de Personas Dec. 1066 de 2015	1,500,000
225070106	Apoyo integral a adultos mayores	10,300,000
225070107	Programa familias en acción	7,210,000
225070108	Inhumación de cadáveres Solemnidad	8,000,000
2250702	CON RECURSOS DE ESTAMPILLAS	165,001,000
225070201	Apoyo integral a adultos mayores Centro de Vida 70%	115,500,000
225070202	Apoyo integral a adultos mayores Centro de Bienestar 30%	49,500,000
225070203	Transferencia Departamental Adulto Mayor Vigencia 2020	1,000
22508	EQUIPAMIENTO MUNICIPAL Y BIENES PUBLICOS	68,000,000
2250801	CON RECURSOS DEL S.G.P.	68,000,000

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
Expediente No. 2020-00089-00
Gobernación de Boyacá Vs. Municipio de Boavita

225080101	Construcción y adecuación dependencias municipales	30,000,000
225080102	Mantenimiento dependencias municipales	18,000,000
225080103	Dotación de Dependencias Municipales	20,000,000
22509	DESARROLLO COMUNITARIO	12,360,000
2250901	CON RECURSOS DEL S.G.P.	12,360,000
225090101	Organización y apoyo comité municipal de servicios públicos	2,060,000
225090102	Capacitación y actualización organizaciones comunitarias	10,300,000
22510	GOBIERNO PLANEACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	339,410,000
2251001	CON RECURSOS DEL S.G.P.	226,110,000
225100101	Capacitación para el empleo	2,060,000
225100102	Organización y apoyo grupo asociativo para la operación y funcionamiento matadero municipal	5,150,000
225100103	Actualización EOT	85,000,000
225100104	Elaboración y actualización instrumentos de gestión	20,600,000
225100105	Capacitación funcionarios municipales	20,600,000
225100106	Asistencia técnica municipal	82,400,000
225100107	Programa de legalización de predios	10,300,000
2251002	CON RECURSOS PROPIOS ICLD	113,300,000
225100201	Asistencia técnica municipal	113,300,000
22511	JUSTICIA Y SEGURIDAD	172,010,000
2251101	CON RECURSOS DEL S.G.P.	141,110,000
225110101	Operación y funcionamiento inspección de policía	51,500,000
225110102	Operación y funcionamiento comisaria de familia	87,550,000
225110103	Ejecución plan de acción de derechos humano y DIH	2,060,000
2251102	CON RECURSOS PROPIOS	30,900,000
225110201	Ejecución plan integral de seguridad y convivencia ciudadana	12,360,000
225110202	Convenio Operación de cárceles INPEC	5,150,000
225110203	Convenio CESPAS	5,150,000
225110204	Convenio casa del menor	5,150,000
225110205	Funcionamiento Hogares de paso	3,090,000
226	SECTOR SALUD	5,653,727,592
22601	FONDO LOCAL DE SALUD	5,648,727,592
2260101	CON RECURSOS DEL S.G.P. SALUD	5,648,727,592
226010101	REGIMEN SUBSIDIADO	5,588,455,588
22601010101	Sistema General De Participaciones - Continuidad S.S.F	1,350,263,599
22601010102	Transferencias COLJUEGOS S.S.F.	32,114,654
22601010103	ADRESS PGN ADRES S.S.F	3,785,013,095
22601010104	Población Pobre No Asegurada	54,104,838
22601010105	Recursos para la inspección vigilancia y control Supersalud 0.4% - enero diciembre 2020 SSF	19,077,800
22601010106	Valor Esfuerzo Departamental S.S.F.	347,376,740
22601010107	RECURSOS TRASFERIDOS COLJUEGOS - DEPARTAMENTO S.S.F.	504,862
226010102	INGRESOS PARA ACCIONES DE SALUD PUBLICA COLECTIVA	60,272,004

22601010201	Gestión Pública	42,190,403
22601010202	Salud Pública Colectiva PIC	18,081,601
22602	OTROS GASTOS DE SALUD	5,000,000
2260201	INGRESOS CORRIENTES	5,000,000
226020101	Transferencias COLJUEGOS CSF 25%	5,000,000
23	SERVICIO A LA DEUDA	267,028,518
231	VIAS Y COMUNICACIONES	267,028,518
23101	DEUDA PUBLICA INTERNA (NACIONAL)	267,028,518
2310101	CON RECURSOS DEL S.G.P.	207,028,518
231010101	Amortización a capital (Empréstimo 2018 adquisición de maquinaria pesada)	150,000,000
231010102	Intereses Empréstimo 2018 adquisición Maquinaria pesada	57,028,518
2310102	CON RECURSOS DE PROPIOS	60,000,000
231010201	Amortización a capital (Empréstimo 2018 adquisición de maquinaria pesada)	60,000,000

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez de los artículos primero y segundo del Acuerdo N° 018 del 28 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de BOAVITA, "POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOAVITA PARA LA VIGENCIA 2020", por cuanto desconocieron los artículos 11, 13, 17, 18, 27, 30 y 36 del Decreto 111 de 1996; artículos 6 y 89 de la Ley 142 de 1994; los artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996; artículos 9 y 10 del Decreto 399 de 2011; artículo 2.2.8.4.1. del Decreto 1284 de 2017, y artículos 53 y 54 de la Ley 1523 de 2012, por las siguientes razones:

- i) al omitir la incorporación de la Unidad Municipal de Servicios Públicos como una sección independiente en el capítulo de ingresos del presupuesto, dado que el municipio prestaba directamente sus servicios y registra una cuantía de \$144.065.335, más subsidios por \$184.981.295, lo cual se desarticula de la apropiación que hace en el componente de gastos como oficina de servicios públicos, desechando la aplicación del principio de equilibrio presupuestal,
- ii) al omitir, en los capítulos de ingresos y gastos, la incorporación de fondos especiales como el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso – FSRI, y el Fondo de Gestión del Riesgo, e
- iii) incorporar rubros de ingresos con estimativos de recaudo igual a cero en contravía del principio de planeación presupuestal.

Frente a estos cargos de ilegalidad, el Municipio de Boavita guardó silencio.

Así las cosas, le corresponde a la Sala Primera de Decisión determinar si el Concejo Municipal de BOAVITA, a través del Acuerdo N° 018 de 28 de noviembre de 2019, transgredió normas legales en materia presupuestal, al incurrir en omisiones en el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal 2020, en tanto que no incorporó a la Unidad de Servicios Públicos como una sección independiente dado que el municipio prestaba directamente sus servicios, tampoco a los Fondos Especiales como el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso – FSRI, y el Fondo de Gestión del Riesgo en las cuentas de ingresos y gastos, y porque incorporó indebidamente rubros con estimativo igual a cero en contradicción con el principio de planeación presupuestal.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* El 1 de noviembre de 2019, el alcalde municipal de Boavita presentó al Concejo de esa localidad, la exposición de motivos del proyecto de acuerdo No. 018, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS PARA LA VIGENCIA FISCAL DOS MIL VEINTE (2020)*", en la que planteó los siguientes argumentos: (fls. 18-20):

"El presupuesto 2020 cumple con la normatividad vigente, en correspondencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo establecido por la ley 819 de 2003, La ley 617 de 2000, la Ley 152 de 1994 y demás normas aplicables.

Es importante tener en cuenta que el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional compilado en el Decreto 111 de 1996, ha sido adicionado y modificado parcialmente mediante las leyes 617 de 2000, "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, que adiciona la Ley orgánica de presupuesto , el Decreto 1421 de 1993, que dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas orgánicas en material de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", en este marco normativo es de resaltar que el proyecto busca dar aplicabilidad a lo dispuesto para los entes territoriales.

Así mismo el Decreto 111 de 1996 establece como principios del Sistema Presupuestal, los siguientes: (...)

El marco fiscal de Mediano Plazo que establece la Ley 819 de 2003, se presenta a título informativo y constituye la herramienta

fundamental para la programación y elaboración del proyecto de presupuesto, está presentado un escenario financiero de 10 años y es la base para la toma de decisiones fiscales reflejadas en el presente proyecto.

Por su parte el gasto corriente debe continuar bajo estricto control de tal forma que no solo se cumpla con los límites legales establecidos, sino que se liberen recursos que puedan ser destinados a la inversión social y a la amortización de pasivos.

Acorde con las disposiciones, adaptadas en el ámbito de la entidad territorial, el presupuesto de gastos o de apropiaciones está conformado por secciones el funcionamiento: Transferencias Concejo, Transferencias Personería y Gastos de Nivel central y para el caso de BOAVITA, la unidad de servicios Públicos la cual se encuentra adscrita al presupuesto, y gastos de inversión; la clasificación por sesiones se encuentra articulada a la capacidad de contratación según lo regulado por la Ley y los acuerdos Municipales, puesto que aquellos que presenten sección en el presupuesto tendrán la capacidad para contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en el desarrollo de las partidas incorporadas en la respectiva sección.

La proyección de las transferencias del Sistema General de Participaciones en los componentes de Salud Pública, Agua potable y Saneamiento Básico, Deporte y Recreación, Cultura y otros Propósito General se proyectaron de acuerdo a las once doceavas de acuerdo a los Documentos de Distribución de los recursos del SGP-13-2017, SGP-14-2017, SGP-15-2017, SGP_16_2017, SGP 17 2017, SGP-18-2017, SGP-35-2019 y SGP-36-2019.

En cuanto a la clasificación por concepto del gasto se da en gastos de funcionamiento, servicio a la deuda y gastos de inversión; el funcionamiento garantizar el desempeño de las competencias, los cuales se divide para personales, generales y transferencias. Los gastos de inversión son gastos productos que generan riqueza o bien contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, estos gastos se reflejan en el Plan operativo Anual de Inversiones, es importante aclarar que dichos gastos están financiados por los recursos Provenientes del Sistema General de Participaciones, las cofinanciaciões que se den por la gestión del ejecutivo. El servicio a la deuda se refiere a recursos que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses originadas por las operaciones de crédito público, en el caso de BOAVITA, se tiene un crédito actualmente con BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A, tal y como se plantea en el presente acuerdo.

Estas son razones fundamentales para que el proyecto de acuerdo que anualmente se somete a la consideración pública sea presentado a ustedes con los principales criterios que se tuvieron en cuenta para su formulación y estructuración (...)".

* Conforme lo consignó el Acta No. 057 el 5 de noviembre de 2019, elaborada por el Concejo Municipal de Boavita, en esa fecha se puso en conocimiento de esa corporación parte del contenido del proyecto de Acuerdo No. 018 (fls. 21-23).

* En Acta No. 059 el 7 de noviembre de 2019 del Concejo Municipal de Boavita, se indicó que en esa fecha se continuó con el conocimiento del contenido del proyecto de Acuerdo y del plan operativo anual de inversiones y otros anexos de ese proyecto. En esa fecha se asignó ponente en Comisión de Hacienda y Presupuesto y los concejales expusieron sus inconformidades y propuestas frente a tal proyecto (fls. 24-25).

* Conforme lo consignó el Acta No. 066 el 25 de noviembre de 2019, en esa fecha se precisó los resultados de la Comisión de Hacienda y Presupuesto que estudió el proyecto de Acuerdo, indicándose que allí se inició el segundo debate de tal proyecto (fls. 26-27), así:

"(...) Se continúa con el orden del día, segundo debate del Proyecto de Acuerdo N° 018, del 01 de noviembre de 2019, POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOAVITA PARA LA VIGENCIA DOS MIL VEINTE (2020). Lectura del acta de comisión de hacienda y presupuesto N° 009 e informe de ponencia. EL PRESIDENTE manifiesta: leída el acta de comisión e informe de ponencia le doy la palabra al concejal (...) EL PRESIDENTE manifiesta: la comisión se reunió el día 7 y se aplazó para el día 13 de noviembre se concertaron las inquietudes con el doctor Carlos asesor jurídico del municipio, tal como está en el acta de comisión el señor alcalde entrante es quien va a modificar este presupuesto dependiendo de su plan de gobierno, en el mes de febrero. Como en el ART 32 lo concertamos con el concejal Juan, se nos olvidó incluirlo en el acta de comisión, entonces en plenaria damos la explicación, EL PRESIDENTE manifiesta: honorables concejales se cierran el acta de comisión e informe de ponencia y se abre el Proyecto de Acuerdo N.º 018 del 1 de noviembre de 2019, para su segundo debate en plenaria, honorables concejales están abierta la discusión. (...) CONCEJAL DANIEL PONENTE manifiesta: señor presidente solicito a la plenaria de aplazar el Proyecto de Acuerdo N° 018 del 1 de noviembre de 2019, para cuando esté presente el doctor Carlos autor del proyecto para que nos resuelva otras inquietudes. EL PRESIDENTE manifiesta: Honorables Concejales quienes estén de acuerdo con la solicitud del concejal Daniel por favor votar SI (8) (...)".

* En Acta No. 069 el 28 de noviembre de 2019, se consignó que en esa fecha se continuó con el segundo debate del proyecto de Acuerdo, aprobándosele artículo por artículo (fls. 28-33).

* Mediante Acuerdo Municipal N° 018 del 28 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de BOAVITA, se estableció el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del municipio para la vigencia 2020, cuya parte motiva dispuso:

"1. Que, el Municipio de BOAVITA se encuentra clasificado como municipio de sexta categoría.

2. Que, para determinar las fuentes provenientes de las transferencias corrientes de la Nación, establecidas en la ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, para el Sistema General de Participaciones, se tuvo en cuenta los recursos presupuestados para el año 2019, en especial las once doceavas 2019 para los componentes de SGP Agua Potable y Saneamiento Básico, SGP Libre Destinación, SGP Deporte y Recreación, SGP Cultura, SGP Libre Inversión Otros Sectores, SGP Alimentación Escolar, SGP Salud Pública, hasta la expedición de Los Documentos De Distribución SGP por parte del Departamento Nacional de Planeación donde fije de manera definitiva dichas transferencias. En la parte de ingresos propios se fijó de acuerdo al promedio de recaudo de vigencias anteriores.

3. Que el estatuto de presupuesto Municipal establece el procedimiento para la presentación y aprobación del presupuesto de cada vigencia acorde con el Decreto 111 de 1996.

4. Que los gastos de funcionamiento y las apropiaciones sectoriales, se han programado conforme al artículo 34 del decreto 568 de 1996 y el artículo 8 del decreto 111 de 1996, acorde con el estatuto orgánico del presupuesto municipal, quedando su desglose por rubros y/o proyectos para el decreto de liquidación.

5. Que, la ley 617 de 2000, en el artículo 6, establece el tope máximo de los gastos de funcionamiento para la vigencia 2016, debiendo ser invertidos mínimo el 20% de los ingresos de libre destinación, en programas de inversión.

6. Que constitucional y legalmente es competencia del Concejo Municipal fijar y modificar a iniciativa del Ejecutivo Municipal, el Presupuesto de Rentas, Ingresos y Gastos del Municipio de la respectiva vigencia fiscal, en las condiciones y términos previstos en el Estatuto orgánico de Presupuesto".

* La Mesa Directiva del Concejo Municipal de Boavita expidió certificación donde se indicó que el día 13 de noviembre se realizó el primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 018, y finalmente, el día 28 de noviembre de 2019, se realizó el segundo debate del proyecto mencionado (Fl. 60).

* El citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde del municipio de Boavita el 10 de diciembre de 2019 (Fl. 61)

* La Personería de Boavita certificó que el Acuerdo No. 018 de noviembre 28 de 2019, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOAVITA PARA LA VIGENCIA DOS MIL VEINTE (2020)*", fue publicado así: i) se fijó en la cartelera de la Alcaldía Municipal el día 13 de diciembre del 2019 a las 8:00 am y se desfijó el día 19 siguiente a las 8:00 am (Fl. 62).

* La Tesorera Municipal de Boavita precisó lo siguiente sobre el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio para la vigencia 2020, previsto en el Acuerdo No. 018 de 2019, (pag. 2 a 5, Archivo denominado "Respuesta Auto Mejor Proveer"):

- Que según consta en ese Acuerdo, se incorporó la Unidad Municipal de Servicios Públicos como venta de bienes y servicios desde el rubro 11010203.
- Los recursos del sector justicia y seguridad en \$12.360.000 son provenientes del recaudo de la fuente del 5% de contratos de obra pública, Ley 418 de 1997, del Fondo de Convivencia y Seguridad Ciudadana – FONSET.
- Si bien es cierto el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos FSRI se trata de un fondo, no lo es menos que los recursos corresponde a la fuente Sistema General de Participaciones, Agua Potable y Saneamiento Básico, según la Ley 715 de 2001, por lo cual en el ingreso se estableció el rubro de acuerdo con su fuente para mejor manejo de la información financiera y contable.
- El Fondo de Gestión de Riesgos se incorporó en el presupuesto de gastos desde el rubro 22506.
- Y certificó que las fuentes de ingresos de los Fondos del Presupuesto Municipal vigencia 2020, son los previstos a continuación:

<i>Fondos de Recursos</i>	<i>Fuente de los ingresos</i>
Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET	Recursos provenientes del 5% de contratos de obra pública. Ley 418 de 1997
Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos – FSRI	Recursos de los subsidios de Acueducto, Alcantarillado, Sistema General de Participaciones. Agua de Agua Potable y Saneamiento Básico, según Ley 715 de 2001
Fondo de Gestión del Riesgo	Recursos de Libre Inversión del Sistema General de Participaciones según Ley 715 de 2001
Unidad Municipal de Servicios Públicos	Recursos propios que genera la Unidad de Servicios Públicos por la prestación de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo

II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS Y RESOLUCIÓN DE LOS CARGOS.

Las pretensiones de la demanda de invalidez tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que en el Acuerdo cuestionado y durante su trámite, no se atendieron los lineamientos previstos en los artículos 11, 13, 17, 18, 27, 30 y 36 del Decreto 111 de 1996; artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996; artículos 9 y 10 del Decreto 399 de 2011; artículo 2.2.8.4.1. del Decreto 1284 de 2017, y artículos 53 y 54 de la Ley 1523 de 2012.

4.1. Marco Jurídico del Presupuesto General de la Nación y sus principios constitucionales y legales.

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

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

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

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

352 *ibidem* precisó que "Además de lo señalado en esta Constitución, **la Ley Orgánica del Presupuesto** regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, **de las entidades territoriales** y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

Desde esta óptica normativa, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará aspectos formales y materiales en cuanto a la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto a nivel nacional, y en esa medida, se tornará obligatoria para las entidades territoriales y entes descentralizados. Así mismo, buscará que se armonicen el presupuesto nacional, el de los entes territoriales y el de los descentralizados tanto con el Plan Nacional de Desarrollo de que trata el artículo 339 del Texto Superior² *-aplicable igualmente en todos los niveles territoriales-*, como con la situación contractual de sus destinatarios. Esa ley armonizará entonces procedimientos para la aprobación de los presupuestos, los objetivos y metas de desarrollo propuestos por cada ente que se reflejan en dicho Plan ya sea a nivel nacional, regional o local, y su capacidad financiera para lograrlos a partir de la actividad contractual.

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

Esta última disposición constitucional previó que en tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco se podrá hacer ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipal,

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

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

ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Normativa que hace referencia a la potestad del Congreso para establecer tributos y que envuelve el referido carácter universal del presupuesto en materia de planeación de las finanzas públicas y el equilibrio que debe existir en este.

Luego, el artículo 346 Constitucional estatuye que el Gobierno respectivo (nacional, regional o local) debe formular anualmente el presupuesto de rentas y de apropiaciones, que deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder a los respectivos planes de desarrollo. Disposición que en el ámbito municipal encuentra concordancia con las competencias que, en la materia, la Carta Política atribuyó al alcalde para "5. *Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, **presupuesto anual de rentas** y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio*" acorde con el numeral 5 del artículo 315, y al Concejo Municipal para "Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos" según el numeral 5 del artículo 313 Superior, y ajustándose al Plan Municipal de Desarrollo que, por mandato del inciso segundo del artículo 339 Constitucional, debe elaborarse también en este nivel territorial.

En materia de gastos, el artículo 346 ibídem dispuso que no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a normas anteriores, o a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público –o del municipio en este caso-, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan municipal de desarrollo. Mandato que impondría la necesidad de correspondencia entre las rentas y gastos en las finanzas públicas. A su turno, el artículo 347 contempló que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Y si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, indica la norma que el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

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

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

Y el artículo 351 Superior impuso una limitación al órgano deliberativo en materia presupuestal, pues alude a que este no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestos por el gobierno, ni incluir nuevas, sino con la aceptación escrita del secretario del ramo. Agregó que ese órgano puede eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el plan municipal de desarrollo, y si se elevara el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el mencionado artículo 349 Superior.

Ahora bien, precisamente en desarrollo de lo dispuesto en el referido artículo 352 del Texto Superior, el Gobierno Nacional, bajo la autorización otorgada por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995³, expidió el Decreto 111 de 1996, el cual compiló la normatividad en materia presupuestal, constituyéndose en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. En esa medida, todas las disposiciones en esa materia debían ceñirse a las prescripciones contenidas en ese estatuto, entre las cuales contaba las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994. En su artículo 109, ese decreto fijó su aplicación a las entidades territoriales al disponer que *“Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente”*. Lo anterior, se insiste, en

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

obedecimiento a lo previsto en el artículo 353 Constitucional en cuanto señaló que *"Los principios y las disposiciones establecidos en este título [Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública] se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto"*.

Efectuada la anterior precisión, es necesario acotar, por una parte, que el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé en su artículo 10 que la ley anual sobre el Presupuesto General, que corresponde tramitar, aprobar y sancionar anualmente en todos los niveles, es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Sobre el particular, cabe recordar que, en virtud de lo dispuesto en aquel Estatuto, la ley de presupuesto debe encontrar coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo el cual en su parte general *"señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno"*, y en su plan de inversiones públicas *"contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal"* (artículo 339 de la Constitución).

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

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

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

* *Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones*, que incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía

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

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

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

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

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

⁴ Artículo 7 Decreto 111 de 1996.

⁵ Artículo 8 Decreto 111 de 1996.

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

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

* *Programación integral*: de acuerdo con el cual el en su componente de gastos debe contemplar, de forma simultánea, los gastos de inversión y funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. Aclara el principio que el programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (artículo 18).

* *Especialización*: conforme a este principio las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración, únicamente a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (artículo 17).

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional, en sentencia C-009 de 2002, al examinar si dichos fondos violaban la prohibición de rentas nacionales de destinación específica previstas en el artículo 359 de la Carta Política, precisó que los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales. Constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja porque su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador, excluyéndose como renta destinada al pago oportuno de apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, y que al repararse en el alcance del citado artículo 30 del Decreto 111, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: "1) *los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador*".

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

⁶ Sentencia C-075 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

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

Resulta relevante acotar que en sentencia C-438 de 2017, se expusieron los diversos criterios que ha tenido la Corte Constitucional en torno a la categoría de los *fondos-cuenta* como fondos especiales, ya que no ha sido un asunto de tratamiento pacífico. Al efecto, recordó que los fondos especiales son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo con los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados.

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

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

entidad pública”, y que pueden organizarse como patrimonios autónomos constituidos mediante contrato de fiducia mercantil⁹, y su estructura hace parte del amplio margen de configuración del Legislador¹⁰.

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

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

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

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

Los Fondos de Seguridad originariamente fueron creados a través del

⁹ C-244 de 2011.

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

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

¹² Sentencia C-075 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

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

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

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

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

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

Seguimiento y reporte de los recursos e inversiones realizadas con los fondos-cuenta territoriales. El Ministerio de Justicia y del Interior, diseñará y pondrá en funcionamiento un sistema que le permita realizar seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan con los recursos de los fondos-cuenta territoriales. Dicho

sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente tiene cada fondo-cuenta territorial de seguridad, tanto del orden departamental como local. De igual forma, debe permitir conocer los proyectos y actividades que se financian con estos fondos.

(...)

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

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

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

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

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

“(...) Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Artículo 9º. Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Fonset. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119

de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, artículo 6º, todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada ley.

(...)

Artículo 10. Naturaleza jurídica y administración de los Fonset. Los Fonset son fondos cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Serán administrados por el Gobernador o Alcalde, según el caso, quienes podrán delegar esta responsabilidad en el Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por todo lo expuesto, es dable señalar que el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos tiene la condición de fondo cuenta que hace parte de la contabilidad de los municipios, constituye presupuestalmente un fondo especial de aquellos que hacen parte del presupuesto de rentas cuyos recursos tienen legalmente una destinación particular como es, en este caso, sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar los servicios públicos domiciliarios.

4.2.3. Del Fondo de Gestión de Riesgo

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

Por su parte, el artículo 53 de la ley 1523 de 2012 consagra las apropiaciones presupuestales para la gestión de riesgo, así: *“Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres”*. Así mismo, el artículo 54 ibidem previó los fondos territoriales en el siguiente tenor: *“Las administraciones departamentales, distritales **y municipales**, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se*

*sancione la presente ley, **constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.** Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo”.*

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

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

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

4.3. Análisis del caso concreto.

En el asunto *sub examine*, el Departamento de Boyacá sostuvo, **en primer lugar**, que hubo una vulneración del numeral 6.4 del artículo 6 de la Ley 142 de 1994, al no incorporar la Unidad Municipal de Servicios Públicos como una sección independiente en el capítulo de ingresos del presupuesto general del municipio para la vigencia 2020, contrario a lo que consignó en el capítulo de gastos como oficina de servicios públicos lo cual no garantiza el equilibrio presupuestal; al efecto resaltó que solo se reflejaron ingresos por \$144.065.335 por concepto de venta de bienes y servicios, y no incluyó ingresos por concepto de subsidios de esa Oficina los cuales ascienden a \$184.981.295, máxime cuando se trata de un municipio que asume de forma directa la prestación de servicios públicos.

Conforme lo previsto en el artículo primero de Acuerdo enjuiciado, fue fijado el monto total del presupuesto de rentas, ingresos, recursos de capital del Municipio de Boavita para la vigencia fiscal 2020 la suma de ONCE MIL NOVENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL OCHENTA Y CINCO PESOS (11,093,761,085,00) MONEDA LEGAL Y CORRIENTE, lo relativo a servicios públicos fue clasificado dentro de los ingresos corrientes de carácter tributario, así:

RUBRO	DESCRIPCIÓN	APROPIACION
1	INGRESOS	11.093.761.085
11	INGRESOS DE SECTOR CENTRAL	11.093.761.085
1101	INGRESOS CORRIENTES	5.051.287.740
110101	INGRESOS TRIBUTARIOS	506.410.606
(...)	(...)	(...)
11010203	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	145.302.235
1101020301	Acueducto	75.000.000
1101020302	Alcantarillado	29.065.335
1101020303	Aseo	40.000.000
1101020304	Otras ventas de bienes y servicios	1.236.900

Tal clasificación fue justificada por el municipio de Boavita, en respuesta al auto de mejor proveer, en que la Unidad Municipal de Servicios Públicos como venta de bienes y servicios desde el rubro 11010203 y las fuentes de ingresos fueron "*Recursos propios que genera la Unidad de Servicios Públicos por la prestación de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*" (pag. 2 a 5, Archivo denominado "Respuesta Auto Mejor Proveer"). Y advirtió que en el presupuesto de gastos previstos en el artículo 2 del Acuerdo 018 no se apropió valor alguno para la Oficina de Servicios Públicos, contrario a lo que aduce la demanda.

Al respecto, la Colegiatura aclara que la incorporación como renta de esa Unidad lo fue por \$145.302.235, no por \$ \$144.065.335, como lo consignó el Departamento en el líbello introductorio. Tampoco encuentra sustento probatorio su afirmación encaminada a señalar la existencia de ingresos por concepto de subsidios por \$184.981.295, que obligara a incorporársele en el presupuesto de rentas.

Dilucidado lo anterior, y como se precisó, la Gobernación de Boyacá estimó vulnerado el numeral 6.4 del artículo 6 de la Ley 142 de 1994, que refiere a la prestación directa de servicios por parte de los municipios cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, en particular, para el caso del municipio de Boavita y la Unidad Municipal de Servicios Públicos, evento en el que esa disposición prevé que:

“6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

(...)”.

De la lectura de este artículo se colige la obligación del municipio prestador directo de servicios públicos, de llevar por separado la contabilidad general del ente territorial y la del respectivo o los respectivos servicios, distinguiendo entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad y las rentas tributarias y no tributarias que obtienen como autoridades políticas.

A juicio de la Sala, tal previsión legal no tiene incidencia alguna con el presupuesto general del municipio, puesto que apunta a una obligación contable que implica el control y registro de información de los ingresos y gastos de ese ente cuando estos ya se han ejecutado. Efectivamente la contabilidad pública¹⁸:

¹⁸ CONTABILIDAD. Programa de Tecnología de Gestión Pública Contable. ESAP. 2008. Pág. 36. http://www.esap.edu.co/portal/download/m%C3%B3dulos_pregrado/tecnolog%C3%ADa_en_gesti%C3%B3n_p%C3%BAblica_contable/semestre_ii/3_contabilidad_ii.pdf

"(...) partiendo de la constitución política y siguiendo un ordenamiento jurídico es totalmente regulada por el estado y reconocida como un instrumento para administración pública y el control de su gestión. es así como en el PGCP se establece que la contabilidad pública "comprende además de la contabilidad general de la Nación, la de las entidades organismos descentralizados territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezca y la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con estos".

Asimismo, el plan general de contabilidad pública establece que la contabilidad pública se entiende "Como un sistema de información que incorpora las operaciones que se llevan a cabo con los recursos públicos, por parte de los entes gubernamentales y de los particulares que tienen a su cargo el manejo o administración de esta clase de recursos, incumplimiento de una función pública, permite identificar, clasificar, reconocer, medir, registrar, revelar y evaluar, en términos cualitativos y cuantitativos, las operaciones, programas y proyectos, así como los costos de las funciones llevadas a cabo con dicho recursos".

De modo que, si el presupuesto se concibe como una estimación anticipada de los ingresos y de los gastos públicos que se han de ejecutar en el respectivo periodo fiscal, aquella obligación contable que prevé el numeral 6.4 del artículo 6 de la Ley 142 de 1994, no se imbuiría en este último aspecto presupuestal. Y si se repara en el aparte de la norma que refiere a la discriminación de rentas tributarias y no tributarias, ello atendería el presupuesto de rentas, aspecto que, acorde con las probanzas del proceso, cumplió a cabalidad la parte accionada.

Y del examen de la citada norma, también se excluiría el argumento del Departamento de Boyacá expuesto en su demanda, en cuanto a la obligación legal que pesaba en el municipio para incorporar a la Unidad Municipal de Servicios Públicos como sección independiente en el capítulo de ingresos del presupuesto general, resaltándose que no invocó otra disposición que lo sustente.

Así las cosas, el cargo de ilegalidad carece de asidero jurídico.

En segundo lugar, la Gobernación de Boyacá sostiene que existió un desconocimiento relativo a la obligación de crear presupuestalmente fondos especiales como el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso -FSRI, y el Fondo de Gestión de Riesgo, los cuales deben incorporarse tanto en el capítulo de ingresos como en el de gastos del presupuesto, en tanto que deben identificarse en los ingresos y rentas que los financian, como en el concepto de gastos que van a atender. Recalcó que tales fondos especiales están definidos por ley para la prestación de un servicio específico, no gozan de personería jurídica

y son concebidos como un sistema de cuentas a través de las cuales se manejan los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación, en atención al contenido de las sentencias de constitucionalidad C-009 de 2002 y C-438 de 2017.

Bajo este entendimiento, la Sala advierte que la entidad accionante endilga una omisión al Concejo Municipal de Boavita al no incorporar debidamente, por un lado, en el presupuesto de rentas los mencionados Fondos Especiales, y por otro, y correlativamente, al no apropiar en el presupuesto de gastos la destinación completa y específica de ese tipo de renta. En tal sentido, ese análisis de ilegalidad planteado apunta a examinar el carácter de dichas omisiones en la facultad regulatoria en materia presupuestal por parte de esa corporación edilicia conforme lo ordena el numeral 5 del artículo 313 Constitucional.

Al efecto, es importante recordar que la Corte Constitucional ha estructurado la teoría de las omisiones legislativas, que, *mutatis mutandi*, en el caso concreto, servirá para determinar la validez del Acuerdo respectivo, y de igual forma, fijar los alcances del fallo judicial, una vez verificada su ocurrencia.

Así, en líneas generales, debe decirse que ese Alto Tribunal ilustró en la sentencia C-480 de 2019, dicha teoría y el control constitucional ejercido a partir de esta, trazando como punto de examen el concepto de democracia constitucional en el cual: *"... no puede existir ningún acto de una autoridad sin control, por lo que ha realizado un escrutinio sobre las acciones y las omisiones del legislador¹⁹. Las segundas hipótesis se definen como "todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución"²⁰. Se trata de un incumplimiento de la obligación de legislar que impuso el Constituyente al Congreso en una norma de rango superior. Entonces, como presupuesto de una omisión legislativa es indispensable la existencia de un deber, pues sin éste no puede presentarse la "no acción".*

Conforme lo ha sostenido ese Tribunal de Justicia en la providencia en cita, las omisiones legislativas pueden ser absolutas, cuando nunca se emite proposición jurídica alguna encaminada a ejecutar el deber concreto que ha sido impuesto por la Constitución; y relativas, presentándose en el evento en que la regulación proferida para cumplir el deber superior favorece a ciertos grupos en perjuicio de otros, excluye a una grupo de ciudadanos mientras se conceden beneficios al resto **y la normatividad soslaya delimitar una**

¹⁹ Bovero Michelangelo, Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución. En Pedro Salazar Ugarte, La democracia constitucional: una radiografía teórica, FCE, España, 2007, pp. 13-43.

²⁰ Sentencias C-543 de 1996.

condición o un elemento que, según la Carta Política, sería una condición esencial para respetar la supremacía constitucional.

Precisamente, respecto de las omisiones relativas, la Corte Constitucional, en sentencia C-522 de 2009, recalcó que *"... pese a que lo más frecuente es que las omisiones legislativas relativas se traduzcan en una situación discriminatoria, y por lo mismo, en una vulneración del derecho a la igualdad, la Corte ha aclarado que este no es el único escenario en el que aquéllas pueden plantearse, siendo posible observar situaciones en las que el precepto ignora algún otro tipo de elemento normativo, que conforme a la norma superior debería considerarse imperativo. Dentro de esas exigencias constitucionales pueden mencionarse la de incorporar determinados objetivos al momento de regular una materia, la de incluir ciertas etapas esenciales en la regulación de un procedimiento, la de brindar instancias de participación a algunos sujetos específicos previamente a la decisión sobre temas que pueden afectarlos, y otras semejantes"*. Distinción que a juicio de la Corte Constitucional es trascendental, en la medida que se identifica la procedencia en el ejercicio del control constitucional.

De tal modo que, en el escenario de una omisión legislativa absoluta, no es posible realizar escrutinio alguno, puesto que es inexistente el objeto sobre el que debe recaer el análisis, siendo procedente entonces un fallo inhibitorio, mientras que en una omisión legislativa relativa es posible impulsar de fondo un juicio de validez, dado que se encuentra ante la necesidad de proteger los derechos de igualdad o de defensa del ordenamiento jurídico²¹.

Con miras a establecer la configuración de una omisión legislativa, ese Tribunal relacionó las siguientes condiciones, que son producto de una línea constante y pacífica cimentada en el seno de este, a saber²²:

"(i) Exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que (a) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, (b) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo²³.

(ii) Exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido, por (a) los casos excluidos o (b) por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma". Esto, por cuanto solo se configura la omisión legislativa relativa siempre que el legislador desconozca una concreta "obligación de hacer" prevista por la Constitución Política.

²¹ Sentencias C-329 de 2019 y C-083 de 2018. En el mismo sentido ver Sentencias C-185 de 2002 C-555 de 1994, C-545 de 1994, C- 247 de 1995 y C-070 de 1996.

²² En las sentencias C-352 de 2017, C-383 de 2018 y C-329 de 2019.

²³ Sentencias C-352 de 2017 y C-083 de 2018.

(iii) La exclusión o la no inclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente. Esto implica verificar *"si el Legislador, cuando desconoció el deber, contó con una razón suficiente, esto es, que el hecho de omitir algún elemento al momento de proferir la norma no hizo parte de un ejercicio caprichoso, sino, por el contrario, ello estuvo fundado en causas claras y precisas que lo llevaron a considerar la necesidad de obviar el aspecto echado de menos por los demandantes"*²⁴.

(iv) En los casos de exclusión o no inclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma. Este presupuesto es aplicable solo en aquellos casos en que se afecte el principio de igualdad (...) "²⁵.

Finalmente, es importante acotar que la respuesta judicial del fallador constitucional, una vez verificada una omisión relativa, es expedir *"una sentencia que extienda sus consecuencias a los supuestos excluidos de manera injustificada"*²⁶, en aras de mantener *"en el ordenamiento el contenido que, en sí mismo, no resulta contrario a la Carta, pero incorporando al mismo aquel aspecto omitido, sin el cual la disposición es incompatible con la Constitución"*²⁷. En todo caso, la Corte ha pregonado cierta flexibilidad respecto de la solución procedente ante las omisiones relativas, pues *"... el remedio que restaura la integridad de la Constitución depende de las circunstancias particulares de la omisión encontrada y del contenido específico de la norma de la cual se predica. En algunos casos, la solución consiste en la exclusión, previa declaratoria de su inexecutable, del ingrediente normativo específico que puede considerarse el causante de la omisión, es decir, aquel cuya presencia restringe injustificadamente el alcance del precepto, dejando por fuera circunstancias que deberían quedar cobijadas por él. En otros, lo procedente es que la Corte dicte una sentencia interpretativa, en la que declare que la disposición demandada es executable, siempre y cuando su efecto se entienda extendido a otras situaciones distintas de las que la norma directamente contempló, precisamente aquellas respecto de las cuales se encontró probada la alegada omisión legislativa"*²⁸. Las dos (2) soluciones que se anotan en la cita en precedencia se entiende sin perjuicio de cualquier otra que resulte acorde a las circunstancias particulares de la omisión encontrada, por lo que en esta materia existe un amplio margen de apreciación a cargo del fallador, quien podrá adoptar motivadamente la fórmula que mejor garantice el principio de supremacía normativa.

Hecha la anterior precisión jurisprudencial, y tal como se explicó líneas atrás, por mandato constitucional y legal, los fondos especiales, como

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Sentencias C-083 de 2018 y C-029 de 2009.

²⁶ Sentencias C-555 de 1994, C-864 de 2008 y C-449 de 2009.

²⁷ Sentencia C-401 de 2016.

²⁸ Sentencia C-522 de 2009.

el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) y el Fondo de Gestión de Riesgos, hacen parte del presupuesto de rentas y en virtud a ello debe dársele tal tratamiento. Bajo ese horizonte de comprensión, resulta forzoso catalogar a cada uno de dichos fondos especiales como un rubro independiente en el presupuesto de gastos, diverso a los ingresos corrientes o contribuciones parafiscales o rentas específicas según la nombrada definición. Y, en consonancia con los principios constitucionales y legales en materia presupuestal vistos previamente, es imprescindible que se precise en el presupuesto de gastos, su forma de apropiación, en atención a su naturaleza, que de suyo se enfoca en los fines previstos desde su constitución. De tal suerte que, si no se regula debidamente lo pertinente a esa exigencia presupuestal de carácter constitucional y legal en el respectivo acuerdo de presupuesto, podría predicarse que el Concejo Municipal de Boavita incurrió en una omisión legislativa relativa sujeto a control.

Pues bien, frente al Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET, la parte accionante precisó que, aunque en el capítulo de ingresos del presupuesto municipal para la vigencia 2020 se incluyen sus recursos en fuentes de financiación, lo cierto es que en el capítulo de gastos no hace lo propio, rompiéndose los principios de especialización y equilibrio presupuestal. En tal sentido, llamó la atención en que en el capítulo de ingresos se incluyó aquel Fondo cuyas fuentes de financiación ascienden a cuantías de \$25.000.000 y \$1.000.000 por concepto de contribución del 5% sobre contratos de obra pública y las multas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, respectivamente, y en el capítulo de gastos se apropió en el sector justicia y seguridad la suma de \$12.360.000 en el rubro 225110201, “Ejecución plan integral de seguridad y convivencia ciudadana”, lo cual desconoce la destinación específica que debía dársele a la totalidad de dichos recursos desde lo previsto en el capítulo de ingresos en los términos de los Decretos 399 de 2011 y 1284 de 2017.

Ahora, al verificar el Acuerdo municipal examinado, la Sala observa que efectivamente en el presupuesto de rentas consignado en el artículo primero, se incorporó el FONSET dentro de los fondos especiales así:

1103	FONDOS ESPECIALES	5.607.394.607
(...)	(...)	(...)
110302	FONDO TERRITORIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	26.000.000
11030201	INGRESOS CORRIENTES	26.000.000

1103020101	Contribución contratos obra de infraestructura FONSET	25.000.000
1103020102	MULTAS LEY 1801 DE 2016	1.000.000

Y que en el artículo segundo a través del cual fijó el presupuesto de gastos se apropió dichos recursos de la siguiente forma:

2	GASTOS	11,093,761,085
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1,457,847,825
(...)	(...)	(...)
22	GASTOS DE INVERSIÓN	9,368,884,743
(...)	(...)	(...)
225	OTROS SECTORES	1,625,861,000
(...)	(...)	(...)
22511	JUSTICIA Y SEGURIDAD	172,010,000
2251101	CON RECURSOS DEL S.G.P.	141,110,000
(...)	(...)	(...)
2251102	CON RECURSOS PROPIOS	30,900,000
225110201	Ejecución plan integral de seguridad y convivencia ciudadana	12,360,000

El municipio de Boavita aseveró que los recursos del sector justicia y seguridad en \$12.360.000 son provenientes del recaudo de la fuente del 5% de contratos de obra pública, Ley 418 de 1997, del Fondo de Convivencia y Seguridad Ciudadana – FONSET (pag. 2 a 5, Archivo denominado “Respuesta Auto Mejor Proveer”).

Al respecto, la Sala advierte que el Concejo Municipal de Boavita incorporó debidamente aquel Fondo dentro de los fondos especiales del presupuesto de rentas del municipio. Ello se reflejó en el artículo primero del Acuerdo acusado por un valor de \$26.000.000, producto de la contribución de contratos de obra y multas de origen contravencional conforme lo estatuyó la Ley 1106 de 2006, y permite predicar que aquella corporación edilicia dio adecuado cumplimiento a la exigencia legal tendiente a incorporar tales montos en esa categoría presupuestal, en razón a su condición de fondo - cuenta que le fuera otorgado en virtud de lo previsto en los artículos 119 y 122 de la Ley 1421 de 2010 y el Decreto 399 de 2011.

No obstante, esta Corporación comparte el cuestionamiento presentado por la Gobernación de Boyacá en su demanda respecto a la forma en que se apropiaron dichos recursos en el presupuesto de gastos. Ello, porque resulta inexplicable que el municipio incorpore por renta proveniente de ese Fondo la suma de \$26.000.000, pero

solo apropie \$ 12.360.000, quedando en el limbo el destino de los \$13.640.000 restantes.

Proceder irregular que relega, por un lado, la adecuada distribución de dichos recursos a las necesidades locales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local, ya sean cumplidas por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado o por los mandatarios municipales, según el caso, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 1421.

Y, por otro lado, los principios constitucionales de carácter presupuestal como el artículo 345 que estableció que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipal, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto, así mismo, el artículo 346, en cuanto señaló que en los gastos no podrá incluirse partida alguna que no corresponda, entre otros, a un gasto propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento del municipio, y el artículo 347 Constitucional que claramente contempló que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

De igual modo, principios legales en materia presupuestal como el de especialización del artículo 17 del Decreto 111 de 1996, invocado por la parte actora, relacionado con que 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, en el caso del FONSET, a las necesidades regionales de seguridad y convivencia.

Por consiguiente, este cargo de ilegalidad está llamado a prosperar.

Ahora, respecto al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos -FSRI, la observación de ilegalidad proveniente de la Gobernación indicó que al ser un fondo cuenta o fondo especial, tal condición debió reflejarse en el capítulo de ingresos como en el de gastos, pues a través de este se canalizan las fuentes de financiación para el pago de subsidios a su cargo, a la luz de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 565 de 1996.

El ente accionado aludió que si bien es cierto el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos FSRI es un fondo, no lo es menos que los recursos corresponden a la fuente Sistema General de Participaciones,

Agua Potable y Saneamiento Básico, según Ley 715 de 2001, por lo cual en el ingreso se estableció el rubro de acuerdo a su fuente para mejor manejo de la información financiera y contable. Y que sus recursos provienen de los subsidios de Acueducto, Alcantarillado, Sistema General de Participaciones, Agua Potable y Saneamiento Básico, según esa norma.

Remitiéndose al contenido del Acuerdo objeto de estudio, se advierte que en el presupuesto de rentas no se contempló expresamente la existencia de dicho fondo en la categoría de Fondos Especiales. Sólo se hizo una descripción genérica de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones del componente agua potable y saneamiento básico, así:

RUBRO	DESCRIPCIÓN	APROPIACION
1	INGRESOS	11.093.761.085
11	INGRESOS DE SECTOR CENTRAL	11.093.761.085
1101	INGRESOS CORRIENTES	5.051.287.740
(...)	(...)	(...)
110103	TRANSFERENCIAS	4.330.574.899
(...)	(...)	(...)
11010303	TRANSFERENCIA PARA INVERSIÓN DEL NIVEL NACIONAL	213.196.297
1101030301	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	213.196.297
(...)	(...)	(...)
110103030102	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	655.544.587
11010303010201	SGP agua potable y saneamiento básico	655.544.587

Y en el presupuesto de gastos consignó frente esta incorporación:

2	GASTOS	11,093,761,085
(...)	(...)	(...)
22	GASTOS DE INVERSIÓN	9,368,884,743
(...)	(...)	(...)
222	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	655,544,587
22201	CON RECURSOS DEL S.G.P.	655,544,587
2220101	Agua potable	217,777,229
222010101	Ejecución programa de uso eficiente racional del agua	5,000,000
222010102	Construcción acueductos rurales	90,000,000

222010103	Mantenimiento y mejoramiento acueductos rurales	20,000,000
222010104	Construcción y adecuación de acueductos	70,000,000
222010105	Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso acueducto	32,777,229
2220102	Saneamiento básico	353,554,459
222010201	Construcción y ampliación de sistemas de alcantarillado y distribución de aguas residuales	95,000,000
222010202	Mantenimiento y mejoramiento alcantarillado de aguas lluvias	10,000,000
222010203	Transferencia tasa retributiva	5,000,000
222010204	Recolección y disposición final de residuos sólidos	165,000,000
222010205	Estímulos plan de reciclaje	10,000,000
222010206	Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso alcantarillado	32,777,229
222010207	Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso servicio de aseo	32,777,229
222010208	Gestión para la construcción relleno sanitario regional	3,000,000
2220103	Transferencias	84,212,899
222010301	Transferencias al PDA S/CONVENIO	84,212,899

A efectos de dilucidar el cargo de ilegalidad propuesto, es necesario recordar que, en virtud del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, en consonancia con el artículo 4 de su Decreto reglamentario 565 de 1996, la naturaleza jurídica del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos es la de un fondo cuenta que constituye presupuestalmente un fondo especial de aquellos que hacen parte del presupuesto de rentas, cuyos recursos tienen legalmente una destinación particular, como es, sufragar subsidios para usuarios de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos 1 2 y 3.

Así mismo, que en los términos del artículo 14 del Decreto citado, entre las fuentes de ingresos de ese Fondo se encuentra: “c) *Recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector (Ley 60 de 1993)*”.

Con fundamento en lo expuesto, para la Sala surgen dos conclusiones: en primer lugar, que dada la naturaleza jurídica de dicho Fondo como fondo cuenta, presupuestalmente debía incorporarse dentro de los llamados Fondos Especiales que hacen parte del presupuesto de rentas. En efecto, debe recordarse que acerca de la incorporación de los Fondos de Solidaridad y

Redistribución de Ingresos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en su concepto No 174 de 17 de marzo de 2011, indicó que *"FSRI se constituye con recursos públicos de destinación específica, su manejo presupuestal se lleva a cabo a través de una cuenta especial sin personería jurídica, con contabilidad separada"*, y que *"su manejo configura gasto público, lo cual conlleva la implementación de un procedimiento administrativo y contable con el objeto de canalizar los recursos al fin previsto en la ley, para lo cual se expedirán las disposiciones municipales que sean compatibles con las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Público necesarias para implementar gestiones de tipo administrativo y contable que desarrollen las obligaciones legales impuestas para su administración"*.

Y, en segundo lugar, que, aunque una de sus fuentes de financiación la constituye ingresos corrientes de la Nación provenientes del Sistema General de Participaciones SGP, ello no da lugar a clasificársele en tal tipo de ingresos como lo asumió el municipio accionado. Al respecto, evóquese que a la luz del artículo 14 del Decreto 565 de 1996, el FSRI tiene diversas fuentes de ingresos, que precisamente van a un mismo fondo cuenta que lo edifica para asumir los gastos que por ley le corresponden, como son, los subsidios a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3.

Bajo este entendimiento, no sería aceptable que a cada una de aquellas fuentes de ingresos del FSRI se le clasifique indistintamente en las diversas modalidades que conforman el presupuesto de rentas, como ocurrió en el *sub - judice*, que tomó en consideración el origen de los ingresos como del Sistema General de Participaciones, clasificándosele como ingresos corrientes, y excluyéndosele de su destinación primigenia como fondo especial.

Como se indicó en el marco jurídico de esta providencia, la Corte Constitucional, en sentencia C-009 de 2002, al examinar si los fondos especiales violaban la prohibición de rentas nacionales de destinación específica previstas en el artículo 359 de la Carta Política, precisó que los fondos especiales no son contribuciones parafiscales **ni ingresos corrientes** en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

En esta materia, cabe recordar que los ingresos corrientes, conforme con el artículo 27 del Decreto 111, se clasifican en tributarios y no tributarios; los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.

Y el artículo 28 *ibidem* previó que las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución,

se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución. De tal suerte que, en el presupuesto de rentas y recursos de capital, los recursos del SGP serán programados como parte de los ingresos corrientes no tributarios, dentro de transferencias de la Nación, desagregados por cada uno de sus componentes y subcomponentes²⁹.

Según la doctrina, *"los recursos del Sistema General de Participaciones, en adelante SGP, corresponde a los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por los actos legislativos 1 de 2001 y 04 de 2007, a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y a los resguardos indígenas, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico (APSB) y las competencias asignadas en las leyes 715 de 20013 y 1176 de 2007"*.³⁰ Efectivamente, el aludido 356 Constitucional, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 1 de 2001, previó que el Sistema General de Participaciones está constituido con los recursos para *atender los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios*, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Explica también el criterio especializado que el inciso 2 del artículo 84 de la Ley 715 de 2001 establece que: *"Los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de los mismos"*. No obstante, el Acto Legislativo 04 de 2007 autoriza a los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, para que puedan *"destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42 %) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior"*.

Así mismo, en desarrollo de la norma constitucional, el artículo 21 de

²⁹ "Orientaciones para la Programación y Ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/3.%20Orientaciones%20SGP.pdf> Página 153

³⁰ Ibidem <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/3.%20Orientaciones%20SGP.pdf> Página 16.

la Ley 1176 de 2007, que modificó el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, dispuso que: "*Los municipios clasificados en las categorías 4, 5 y 6, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42 %) de los recursos que perciban por la participación de propósito general*".

Y que, de acuerdo con lo anterior, los recursos del SGP correspondientes al 42 % de la PPG que por autorización de la Constitución y la ley los municipios de categorías 4, 5 y 6 pueden destinar libremente para libre inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hacen parte de la base de cálculo de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), en los términos previstos por el artículo 3 de la Ley 617 de 2000

En el libro "*Orientaciones para la Programación y Ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)*"³¹ del Departamento Nacional de Planeación, se precisó la necesidad que los recursos de dicho sistema se empleen conforme lo prevé la Ley, como es el caso de la creación de los Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos con destino al subsidio de los servicios públicos domiciliarios de los estratos 1, 2 y 3 de que trata el artículo 89 de la Ley 142 de 1994:

"5.5. Asignación de subsidios

Los recursos del SGP para APSB³² con destino a los subsidios para los estratos subsidiables deben ser utilizados de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y conforme a lo establecido en libro 2 "Régimen Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", parte 3 "Régimen Reglamentario del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico", título 4 "Subsidios", del Decreto 1077 de 2015".

Por tanto, los recursos del Sistema General de Participaciones que financian los FSRI, acorde a lo previsto en el artículo 14 del Decreto reglamentario 565 de 1996, deben hacer parte de los mismos como fondos – cuenta que hacen parte de los fondos especiales del presupuesto de rentas, contrario a la forma en que los incorporó el Concejo Municipal de Boavita en el artículo primero del acto acusado, en condición de ingresos corrientes provenientes del Sistema General de Participaciones.

³¹ "Orientaciones para la Programación y Ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/3.%20Orientaciones%20SGP.pdf> Pag. 116

³² Agua potable y Saneamiento Básico.

Y, por último, la Sala considera que la apropiación de dicho Fondo en el presupuesto de gastos en los rubros 222010105, 222010206 y 222010207, para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, respectivamente, por valor de \$32,777,229, cada uno, también incurre en ilegalidad de las normas presupuestales invocadas como lo señaló la parte actora.

Lo anterior, pues, aunque en dichos códigos se discriminan los recursos relativos a "*Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso*" atinentes a tales servicios dentro de los gastos de inversión para agua potable y saneamiento básico, no lo es menos que guarda relación directa a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, relegando que aquel Fondo constituye por disposición legal, un fondo especial cuyos recursos deben tener una inversión específica a subsidios para los usuarios menos favorecidos de los estratos 1, 2 y 3, e indistintamente si una de las fuentes de financiación de ese fondo pueda provenir de tales recursos en los términos del artículo 14 del Decreto 565 de 1996, reglamentario de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, el cargo de ilegalidad enrostrado prospera en su integridad, en tanto que el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos no se incorporó debidamente en el presupuesto de rentas y de gastos

De otro lado, la parte actora cuestionó en su demanda que, en el Acuerdo censurado, en el capítulo de ingresos del Fondo de Gestión del Riesgo del municipio, no lo especificara como: "*SGP libre destinación/libre inversión, recursos propios, sobretasa bomberil*)", y en el capítulo de gastos hacer lo respectivo apropiando los montos necesarios a las subcuentas del caso; ello, siguiendo lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012. De su parte, el municipio de Boavita anotó que el Fondo de Gestión de Riesgos se apropió en el presupuesto de gastos desde el rubro 22506 cuya fuente de recursos son de libre inversión del Sistema General de Participaciones según Ley 715 de 2001

Al respecto, la Sala denota en el artículo primero del Acuerdo acusado que no se incorporó rubro rentístico alguno atinente a dicho Fondo, mientras que en el presupuesto de gastos estipulado en el artículo segundo, se le apropió, así:

2	GASTOS	11,093,761,085
22	GASTOS DE INVERSIÓN	9,368,884,743
(...)	(...)	(...)

225	OTROS SECTORES	1,625,861,000
(...)	(...)	(...)
22506	PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	30,900,000
2250601	CON RECURSOS DEL S.G.P.	30,900,000
225060101	Elaboración y ejecución plan de gestión del riesgo.	10,300,000
225060102	Convenio organismos de socorro para la prevención y atención de desastres	5,150,000
225060103	Operación y funcionamiento fondo de gestión del riesgo	10,300,000
225060104	Dotación de elementos y equipo Para la atención y prevención de desastres.	3,090,000
225060105	Operación y funcionamiento de red de urgencias	1,030,000
225060106	Capacitación y actualización concejo municipal de gestión del riesgo	1,030,000

La Colegiatura advierte que en el artículo primero del Acuerdo acusado no se incorporó el Fondo de Gestión del Riesgo del municipio como Fondo Especial, en los términos del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, cuyos fines son la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar. Sin embargo, llama la atención de la Sala que, pese a que en la demanda se le catalogó como un fondo cuenta que debía incorporársele como renta de Fondos Especiales, el cargo de ilegalidad se encaminó a que se le incorporara como "SGP libre destinación/libre inversión, recursos propios, sobretasa bomberil".

Al respecto, recalca la Colegiatura que en tratándose de fondos cuenta debe incorporársele como fondos especiales en el presupuesto de rentas, los cuales son distintos a las contribuciones parafiscales e ingresos corrientes que hacen parte de aquel, por tanto, como recursos del Sistema General de Participaciones de libre destinación, no resulta viable, tal como se explicó ampliamente a propósito del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Y en cuanto al presupuesto de gastos, se avizora que los gastos de inversión relacionados con gestión de riesgos fueron incorporados en el rubro 22506 como "PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES" por un valor de \$30,900,000 de recursos provenientes del SGP, recursos que como se explicó previamente, hacen parte de la financiación del Fondo de Gestión del Riesgo, aclarando que así debe apropiársele.

Por consiguiente, el cargo de ilegalidad está llamado a prosperar, en

tanto que el citado Fondo de Riesgos no fue incorporado como fondo especial en el presupuesto de rentas.

Y en tercer lugar, la parte actora cuestionó que el Concejo Municipal de Boavita incorporó rubros de ingresos (códigos 1102010102-1102010201-11020401) con estimativos de recaudo igual a cero, lo cual desconoció que el presupuesto anual debe guardar concordancia con el contenido del plan de desarrollo, el plan anual de inversiones y el plan financiero, en virtud del principio presupuestal de planeación, en consecuencia, debe darse una proyección anticipada de lo que se espera recibir y gastar en un periodo determinado, fruto de un adecuado proceso de planeación y gestión financiera, de manera que no resultan aceptables ingresos por ese valor nulo.

Al remitirse a tales rubros, la Sala encuentra que efectivamente fueron estimados sin valor alguno, como se ilustra enseguida:

RUBRO	DESCRIPCIÓN	APROPIACION
1	INGRESOS	11.093.761.085
11	INGRESOS DE SECTOR CENTRAL	11.093.761.085
(...)	(...)	(...)
1102	RECURSOS DEL CAPITAL	436.078.738
110201	COFINANCIACIONES	418.078.738
11020101	Departamental	396.078.738
1102010101	Convenio PAE 2020	396.078.738
1102010102	Transferencia departamental adulto mayor vigencia 2020	--
11020102	Nacional	22.000.000
1102010201	Implementación SISBEN IV S.S.F.	--
(...)	(...)	(...)
110204	RECURSOS DE CAPITAL	
11020401	RECURSOS DE BALANCE	
1102040101	Funcionamiento	
1102040102	Inversión	

En criterio de la Sala, tal circunstancia, en principio, vulnera el principio de planeación y demás derroteros contenido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En efecto, el principio de planeación implica que el presupuesto debe guardar concordancia con los contenidos de los planes de desarrollo, de Inversiones, Financiero y Operativo Anual de Inversiones, lo cual se traduce en la obligación de ajustar la materia presupuestal a la preceptiva de planeación, que guarda coherencia con el sistema económico. Principio que emerge de mandatos constitucionales como

los artículos 342, 344 y 352. Vale recordar que el primero de ellos otorga a ley orgánica de planeación la función de correlacionar y someter los presupuestos a los planes de desarrollo; el artículo 344 señala a los organismos departamentales de planeación como participantes en el proceso de elaboración de los presupuestos Municipales, y el artículo 352 establece la preeminencia de la ley orgánica del presupuesto sobre el sistema presupuestal en su conjunto, y postula la coordinación de los diversos presupuestos, Nacional y Descentralizados, con el plan nacional de desarrollo.

Así mismo, es dable predicar que la omisión comprobada en la estimación de recursos en el presupuesto constituye un quebrantamiento a los principios de universalidad y de la unidad presupuestal, en virtud de los cuales, los ingresos y gastos que se establezcan en el respectivo presupuesto deben presentarse de forma exacta y precisa, con el propósito de racionalizar la actividad estatal y lograr un mayor control sobre el mismo³³. No obstante, la Sala encuentra que, en el caso concreto, los códigos presupuestales cuyo estimativo fue igual a cero, se ciñe a las disposiciones legales y no vulnera principio presupuestal alguno.

Así, en cuanto al código 1102010102 relacionado a "*Transferencia departamental adulto mayor vigencia 2020*" y el código 1102010201 atinente a la "*Implementación SISBEN IV S.S.F.*" observa la Colegiatura que se trata de recursos provenientes de cofinanciaciones. Ello es definido por el criterio especializado como "*un instrumento financiero complementario para apoyar con recursos no reembolsables del Presupuesto General de la Nacional la ejecución de proyectos de competencia territorial, en el marco de las políticas de interés nacional*"³⁴.

En lo concerniente a la transferencia departamental de adulto mayor, se trata de la estampilla pro-Adulto Mayor cuya regulación se encuentra en la Ley 687 de 2001, modificada a través de las Leyes 1276 de 2009 y 1850 de 2017. En aquella disposición se autorizó a las Asambleas Departamentales, y a los Concejos Distritales y Municipales, la emisión de una estampilla denominada "Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor" como recurso para la construcción, instalación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad. De igual modo dispuso que el producto de dichos recursos se destinaría, como

³³ En este sentido Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N. 1. Radicación 1500123330002018-0005-00. Validez de Acuerdo Municipal. Demandado: Municipio de Pajarito. M.P. Fabio Iván Afanador García.

³⁴ AJUSTES AL SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN. Departamento Nacional De Planeación. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2791.pdf> .

mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, 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.

Por tanto, refiere a los recursos de origen departamental que irán a financiar Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad a favor del municipio.

Y la implementación del SISBEN IV guarda relación con el desarrollo de un nuevo instrumento a 2019, para actualizar su metodología hacia un enfoque integral (inclusión social y productiva), que cuente con información poblacional dinámica y de calidad e impone a las entidades territoriales que de acuerdo con el artículo 76.14.4 de la Ley 715 de 2001, realicen los ajustes presupuestales necesarios para cofinanciar el proceso de implementación del SISBEN IV, una vez el Departamento Nacional de Planeación les informe sobre el cronograma del operativo y las especificaciones para ello³⁵.

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001 prevé que, 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: "(...) 76.14. Fortalecimiento institucional: (...) 76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces".

Ahora, en virtud de lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual contempla como funciones del alcalde los que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, y entre otras:

"g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

³⁵ <https://www.sisben.gov.co/Documents/Compes%20IV/6285-CONPES%203877.pdf>

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.”

De manera que, con arreglo a la anterior disposición, el alcalde tiene la competencia, en primacía del Concejo Municipal, para incorporar en su oportunidad, dentro del presupuesto municipal los recursos provenientes de cofinanciaciones departamentales o nacionales para proyectos o finalidades atinentes a la estampilla del adulto mayor e implementación del SISBEN IV, según lo estatuido en la ley. Y a partir de lo expuesto, esa corporación edilicia podrá aprobar un presupuesto de rentas que no especifique valor alguno en tales códigos.

Y en relación con el código 11020401 alusivo a “*Recursos de Balance*”, cabe señalar que hacen parte de los recursos de capital que a su vez forman parte del presupuesto de rentas y están conformados por los saldos del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior financiados con recursos de destinación específica y también: superávit fiscal, cancelación de reservas y venta de activos³⁶. De modo que si no existe recursos de tal condición a la fecha de aprobación del Acuerdo enjuiciado -28 de noviembre de 2019-, la corporación edilicia estaba autorizada para aprobar dicho rubro sin valor estimativo alguno, como efectivamente lo hizo.

En consecuencia, la Sala concluye que al no prever valor estimativo alguno en los códigos señalados del presupuesto de rentas no hubo vulneración alguna a los principios de planeación, universalidad y unidad de caja, como lo sostuvo la parte actora, de manera que el cargo bajo estudio en contra del Acuerdo No. 018 de 28 de noviembre de 2019, no tiene vocación de prosperidad.

Por todo lo expuesto, y tomando en consideración que las omisiones legislativas relativas pueden ser objeto de control judicial, se declarará la invalidez de los artículos primero y segundo del Acuerdo demandado en razón a que omitieron el acatamiento de principios y normas de carácter presupuestal atinentes a la debida incorporación y apropiación del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) y del Fondo de Gestión de Riesgos, en el presupuesto de rentas y de gastos.

³⁶ ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Página 546 y PRESUPUESTO PÚBLICO- Programa Administración Pública Territorial. ESAP. Pág. 48, 77.

4.4. Cuestión final

En razón a las omisiones en que pudo incurrir el alcalde y los ediles del Concejo Municipal de Boavita al no incorporar la totalidad de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) en el presupuesto de gastos, y los Fondos Especiales al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo como fondos especiales en el presupuesto de rentas y aquel fondo FSRI igualmente en el presupuesto de gastos, en detrimentos de los principios y normas presupuestales en la materia, se ordenará compulsar de este expediente con destino a la Procuraduría Regional de Boyacá para que se investigue las eventuales faltas disciplinarias en que hayan incurrido.

III. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO.- Declarar la **INVALIDEZ TOTAL** de los artículos primero y segundo del Acuerdo N° 018 del 28 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de BOAVITA, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOAVITA PARA LA VIGENCIA 2020*", en cuanto: i) no apropió en el presupuesto de gastos la totalidad de los recursos previstos para el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET por \$26.000.000, ii) no incorporó en el presupuesto de rentas en el componente de Fondos Especiales y en el presupuesto de gastos al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI, y iii) no incorporó en el presupuesto de rentas en el componente de Fondos Especiales al Fondo de Gestión del Riesgo

SEGUNDO.- Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de BOAVITA

TERCERO. – COMPULSAR copias de este expediente con destino a la Procuraduría Regional de Boyacá para que se investigue las eventuales faltas disciplinarias en que hayan incurrido el alcalde y los

ediles del Concejo Municipal de Boavita al no incorporar la totalidad de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) en el presupuesto de gastos, y los Fondos Especiales al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo como fondos especiales en el presupuesto de rentas y aquel fondo FSRI en el presupuesto de gastos, en detrimento de los principios y normas presupuestales en la materia.

Igualmente, se compulsarán copias de esta providencia a la Contraloría Departamental de Boyacá, para lo que estime pertinente.

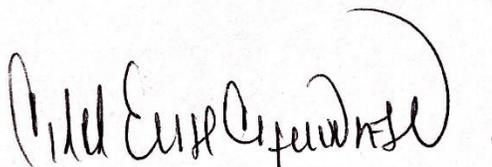
CUARTO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado