

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS**

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MIRAFLORES  
RADICACIÓN: 150012333000-2020-00059-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala 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.2-21)

**1.1. Pretensiones.**

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo N° 018 del 23 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de MIRAFLORES, "POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO MIRAFLORES – BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020".

**1.2. Hechos.**

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

El Concejo Municipal de Miraflores expidió el Acuerdo No. 018 del 23 de noviembre de 2019, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO MIRAFLORES – BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020*". Dicho acuerdo fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 12 de diciembre de ese año, 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.**

Señala como normas vulneradas el artículo 345 de la Constitución, los artículos 11, 17, 18, 27, 30, 36, 38 del Decreto 111 de 1996, artículo 89 de la Ley 142 de 1994, artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996 y el artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 1284 del 31 de julio de 2017.

Adujo que el Acuerdo demandado vulnera la Constitución y la Ley, particularmente el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, al incorporar los intereses que se recaudan por concepto de la mora en el pago de los impuestos predial y de industria y comercio (códigos 11110103-11110104-11110203), como un ingreso tributario cuando lo cierto es que hacen parte de los ingresos no tributarios.

De igual forma que incurrió en una infracción del artículo 38 *ibidem* al incorporar la transferencia por concepto de sobretasa ambiental como un gasto de inversión a su cargo (25140303050201), pues no se enmarca en ninguna de las modalidades allí previstas, sino que corresponde a una transferencia corriente, afirmación que se apoya en doctrina del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en concepto 1637 del 12 de mayo de 2005 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Así mismo, que el Acuerdo No. 018 no incluyó los Fondos Especiales en el capítulo de ingresos, como en el capítulo de gasto, debido a que el fondo en sí mismo, no constituye un ingreso, renta o gravamen alguno.

Respecto al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSET, dijo que no se incluyeron los ingresos que por concepto de multas se deben recaudar como lo regula el artículo 2.2.8.4.1. del Decreto 1284 de 2017 y lo que se hizo fue incorporarlas como un ingreso no tributario dentro del capítulo de ingresos corrientes de libre destinación (código 1112010303), lo que significa que se dispusieron para financiar gastos de funcionamiento, y desconoció su

destinación específica y con ello el principio de especialización de que trata el artículo 16 del Decreto 111 de 1996.

Frente al Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso FSRI, indicó que al constituirse en un fondo cuenta o fondo especial, debía incluirse en tal condición en el capítulo de ingresos y en el de gastos siguiendo lo previsto en la Ley 142 de 1994, su Decreto reglamentario 565 de 1996 y el Decreto 111 de este último año, como sí lo hizo con el Fondo Territorial de Salud, imperativo que no se llevó a cabo y que menoscaba el principio de equilibrio presupuestal.

Y en torno al Fondo de Gestión de Riesgo, adujo que en el capítulo de ingresos no se le asignaron o apropiaron recursos con cargos a otras fuentes de financiación del presupuesto general del municipio como *“los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD, los recursos de libre inversión/otros sectores/propósito general del Sistema General de Participaciones, los recursos de las transferencias eléctricas y/o impuesto de transporte por oleoducto”*. Dijo que solamente se enunció tal Fondo como transporte de crudo asignándole un valor de \$100.000.000, sin haber identificado con cargo a que fuentes de financiación, de manera que no tiene respaldo alguno que garantice su recaudo y disponibilidad y podría catalogársele como ficticios.

Y que, en el capítulo de gastos, dicho Fondo solo se enuncia, pero no indica los programas o subprogramas en que se invertirán los recursos apropiados, o en su defecto, las subcuentas, sin perjuicio de que no cuente con recursos para su financiación. En el primer escenario, no se podría ejecutar, máxime cuando en el capítulo de ingresos no se aforaron o identificaron las fuentes de recursos que los financiarían. Agregó que en el evento que se llegaren a ejecutar se estaría ante un déficit fiscal, ya que los gastos son mayores que los ingresos. Al respecto, aclaró que en los términos en que se planteó el presupuesto general del municipio, este estaría desfinanciado en la suma de \$100.000.000 y que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizados en el presupuesto. Todo lo anterior, desconocería el contenido del artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

Recordó que los fondos especiales en sí mismos no son un concepto de ingreso o renta, sino un sistema de cuentas, el cual, vía ingresos y gastos dentro del presupuesto general del municipio, facilitan el manejo de los recursos de forma independiente, ya que son una excepción al principio presupuestal de la unidad de caja.

## **I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.**

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 29 de enero de 2020 (fl. 21), siendo admitida por auto del día 06 de febrero siguiente (fl. 103), 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. 108), el municipio de MIRAFLORES contestó la demanda. A través de auto del 30 de junio de los corrientes, se tuvo por contestada la demanda por ese ente y se decretaron las pruebas del proceso (fls. 202). Finalmente, el día 28 de julio siguiente se ordenó oficiar a la Alcaldía Municipal de Miraflores, mediante auto de mejor proveer, para que allegara información acerca del contenido del acto examinado.

## **I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.** (Fls. 185-187)

El municipio de Miraflores se opuso a las pretensiones de la demanda.

Al efecto, explicó que los intereses recaudados por concepto de mora en el pago de impuestos predial y de industria y comercio son ingresos corrientes tributarios, porque: i) pertenecen al municipio, ii) son obligatorios, iii) son generales, según su base gravable, iv) no generan contraprestación alguna, y v) para su cobro se puede aplicar la jurisdicción coactiva, si es del caso.

Así mismo, que del sistema de porcentaje ambiental se encuentra que la literalidad de las acepciones "*porcentajes de esos tributos*" y "*total de recaudo por concepto del impuesto predial*", únicamente refieren a los ingresos del ente territorial relativos al impuesto predial, esto es, que aluden a los ingresos tributarios generados en el cobro de un impuesto directo como es el predial, con exclusión de otros ingresos no tributarios como son las sanciones y los intereses, donde el sujeto activo del impuesto es el municipio por lo que a dicha entidad es a la que le corresponde administrar, recaudar y controlar los recursos tributarios que con el recaudo se generen, luego se asumen como un ingreso tributario.

Esgrimió que acorde con concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, los recursos para el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana cuya fuente sea la contribución sobre los contratos de obra pública o demás fuentes, pese a que entren a constituir un patrimonio de afectación por su destinación a la atención de la política de convivencia y seguridad ciudadana y en esa medida constituye ingresos no tributarios.

Y en cuanto a los ingresos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, acotó que se encuentran reflejados en el presupuesto de ingresos y gastos con destinación específica, y que al Fondo de Gestión de Riesgo solo se le asignan los recursos de transporte de crudo, atendiendo la naturaleza de ese fondo en cuanto desarrolla sus funciones y operaciones de manera directa, subsidiaria o complementarias, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, por tanto, no necesita de otros recursos de libre destinación e inversión para su financiación.

## 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 del Acuerdo N° 018 del 23 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de MIRAFLORES, "POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO MIRAFLORES – BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020", cuyo contenido es el siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Fijar el PRESUPUESTO INICIAL DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES - BOYACÁ, para la vigencia fiscal del año Dos mil Veinte (2020) en la suma de QUINCE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS (\$15.835.381.956,28) MICTE, Según la siguiente desagregación:

#### PRIMERA PARTE: PRESUPUESTO DE RENTAS

<b>1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	15.835.381.96,28
<b>11</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	9.823.309.640,00
<b>111</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION</b>	2.335.772.000,00
1111	<b>INGRESOS TIBUTARIOS</b>	1.473.500.000,00
111101	<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	412.000.000,00
11110101	Impuesto predial vigencia 2020	380.000.000,00
11110102	Impuesto predial vigencias anteriores	20.000.000,00

11110103	Intereses Predial vigencia 2020	4.000.000,00
11110104	Intereses Predial vigencias anteriores	8.000.000,00
111102	IMPUESTOS INDIRECTOS	1.061.500.000,00
11110201	Industria y comercio vigencia actual	800.000.000,00
11110202	Industria y comercio vigencia anterior	2.000.000,00
11110203	Intereses Industria y Comercio	1.200.000,00
11110204	Avisos y tableros	6.000.000,00
11110205	Degüello de ganado menor	1.200.000,00
11110206	Impuesto de delineación urbana estudios y licencias	30.000.000,00
11110207	Impuesto a espectáculos públicos	100.000,00
11110208	Impuesto por ocupación de vías	1.000.000,00
11110209	Sobretasa a la gasolina motor	220.000.000,00
1112	INGRESOS NO TIBUTARIOS	127.400.000,00
111201	TASAS, MULTAS Y CONTRIBUCIONES	93.400.000,00
11120101	TASAS	19.000.000,00
1112010101	Plaza de mercado	6.000.000,00
1112010102	Planta de beneficio de animales	8.000.000,00
1112010103	Plaza de ferias	3.000.000,00
1112010104	Otras Tasas	2.000.000,00
11120102	ALQUILERES	62.000.000,00
1112010201	Arrendamientos	42.000.000,00
1112010202	Alquiler de maquinaria	20.000.000,00
11120103	MULTAS Y SANCIONES	12.400.000,00
1112010301	Multas de control fiscal	200.000,00
1112010302	Otras multas y sanciones	200.000,00
1112010304	Formularios y especies valoradas	10.000.000,00
111202	PARTICIPACIONES DE NIVEL DEPARTAMENTAL	24.000.000,00
11120201	Degüello de ganado mayor	24.000.000,00
111203	TRANSFERENCIAS DEPARTAMENTALES	10.000.000,00
11120301	Impuesto sobre vehículos automotores	10.000.000,00
1113	TRANSFERENCIAS NACIONALES	734.872.000,00
111301	PARA FUNCIONAMIENTO	734.872.000,00
11130101	Sistema General de Participaciones libre destinación	709.872.000,00
11120102	Sector Eléctrico Ley 99 de 1993 (10% para funcionamiento)	25.000.000,00
112	INGRESOS CORRIENTES CON DESTINACIÓN ESPECIFICA	7.487.537.640,00
1121	INGRESOS TRIBUTARIOS	5.510.400.000,0
112101	IMPUESTOS DIRECTOS	4.776.000.000,00
11210101	Impuesto al transporte de crudo	4.176.000.000,00
11210102	Impuesto al transporte de gas	600.000.000,00
112102	IMPUESTOS INDIRECTOS	374.400.000,00
11210201	Sobretasa bomberil	20.000.000,00
11210202	Sobretasa Ambiental	100.000.000,00
11210203	Impuesto de alumbrado público	254.400.000,00
112103	ESTAMPILLAS	360.000.000,00
11210301	Estampilla pro cultura	120.000.000,0
11210302	Estampilla pro centros de bienestar del anciano y centros de vida	240.000.000,00
1123	TRANSFERENCIAS	1.977.137.640,00
112301	PARA INVERSION	1.977.137.640,00
11230101	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.752.137.640,00

1123010101	EDUCACION	258.220.836,00
112301010101	Calidad gratuidad	107.442.017,00
112301010102	Calidad matrícula	150.778.819,00
1123010102	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	445.141.066,00
112301010201	Déficit de coberturas	130.013.635,00
112301010202	Población atendida	127.378.626,00
112301010203	Ampliación de coberturas	11.869.100,00
112301010204	Pobreza	175.879.705,00
1123010103	PROPOSITO GENERAL	1.021.522.580,00
112301010301	Sector Deporte y Recreación	30.543.525,00
112301010302	Sector Cultura	22.882.106,00
112301010303	Libre Inversión	968.096.949,00
1123010104	ALIMENTACION ESCOLAR	27.253.158,00
112301010401	Matrícula oficial	27.253.158,00
11230102	SECTOR ELECTRICO	225.000.000,00
1123010201	Transferencias de Lev 99 de 1993 90% para inversión	225.000.000,00
13	FONDOS ESPECIALES	6.012.072.316,28
131	FONDO LOCAL DE SALUD	5.712.072.316,28
1311	REGIMEN SUBSIDIADO	5.600.978.946,28
131101	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.820.850.608,00
13110101	Sistema General de Participaciones	1.820.850.608,00
131102	NACION	3.289.366.947,96
13110201	Adres	3.267.049.281,96
13110202	Recursos ivc 0.4% de régimen subsidiado	22.317.666,00
131103	DEPARTAMENTO	432.969.603,61
13110301	Departamento régimen subsidiado	432.969.603,61
131104	MUNICIPIO	57.791.786,71
13110401	Coljuegos	57.791.786,71
131105	Población pobre no asegurada	0,00
1312	SALUD PUBLICA	96.645.424,00
131201	Sistema General de Participaciones	96.645.424,00
1313	OTROS INGRESOS EN SALUD	14.447.946,00
131301	Coljuegos 25% Libre Inversión c.s.f	14.447.946,0
132	FONDO DE SEGURIDAD TERRITORIAL	200.000.000,00
1321	Impuesto de seguridad ciudadana (Ley 1106/2006	200.000.000,00
133	FONDO DE GESTION DEL RIESGO (TRANSPORTE DE CRUDO	100.000.000,00

ARTÍCULO SEGUNDO: Fijar el PRESUPUESTO INICIAL DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES - BOYACÁ, para la vigencia fiscal del año Dos mil Veinte (2020) en la suma de QUINCE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS (\$15.835.381.956,28) MICTE, Según la siguiente desagregación:

**SEGUNDA PARTE:  
 PRESUPUESTO DE GASTOS**

2	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS LA VIGENCIA	15.835.381.956,28
---	---	-------------------

21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ALCALDIA MUNICIPAL	1.715.865.000,00
22	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO PERSONERIA MUNICIPAL	131.670.000,00
23	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO CONCEJO MUNICIPAL	140.336.580,00
	Honorarios	105.300.000,00
	Otras gastos	35.036.580,00
24	SERVICIO DE LA DEUDA	625.000.000,00
25	INVERSIÓN TOTAL	13.222.510.376,28
251	INVERSION INICIAL POR FUENTES DE FINANCIACIÓN	13.222.510.376,28
2511	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.752.137.640,00
251101	SECTOR EDUCACIÓN	258.220.836,00
25110101	PROGRAMA CALIDAD EDUCATIVA	150.778.819,00
2511010101	SUBPROGRAMA SERVICIOS PÚBLICOS	57.000.000,00
2511010102	SUBPROGRAMA DOTACIÓN	93.778.819,00
25110102	PROGRAMA GRATUIDAD	107.442.017,00
2511010201	SUBPROGRAMA SUBSIDIOS	107.442.017,00
251102	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	445.141.066,00
25110201	PROGRAMA ACUEDUCTOS	243.905.066,00
2511020101	SUBPROGRAMA INFRAESTRUCTURA	140.025.066,00
2511020102	SUBPROGRAMA SUBSIDIOS	103.880.000,00
25110202	PROGRAMA ALCANTARILLADO	30.316.000,00
2511020202	SUBPROGRAMA SUBSIDIOS	30.316.000,00
25110203	PROGRAMA ASEO	170.920.000,00
2511020302	SUBPROGRAMA SUBSIDIOS	170.920.000,00
251103	PROPÓSITO GENERAL	1.021.522.580,00
25110301	SECTOR DEPORTE Y RECREACIÓN	30.543.525,00
2511030101	PROGRAMA FOMENTO DEL DEPORTE	30.543.525,00
251103010103	SUBPROGRAMA ESCUELAS DE FORMACIÓN	10.000.000,00
251103010104	SUBPROGRAMA SERVICIOS PÚBLICOS	20.543.525,00
25110302	SECTOR CULTURA	22.882.106,00
2511030201	PROGRAMA DESARROLLO CULTURAL	22.882.106,00
251103020103	SUBPROGRAMA ESCUELAS DE FORMACIÓN	10.000.000,00
251103020104	SUBPROGRAMA SERVICIOS	12.882.106,00
25110303	OTROS SECTORES	968.096.949,00
2511030302	SECTOR VIVIENDA	380.000.000,00
251103030201	PROGRAMA INFRAESTRUCTURA	200.000.000,00
25110303020101	SUBPROGRAMA CONSTRUCCIÓN	200.000.000,00
25110303020102	SUBPROGRAMA MEJORAMIENTO	180.000.000,00
2511030303	SECTOR AGROPECUARIO	200.000.000,00
251103030301	PROGRAMA DESARROLLO AGROPECUARIO MUNICIPAL	200.000.000,00
25110303030101	SUBPROGRAMA ASISTENCIA TÉCNICA	100.000.000,00
25110303030102	SUBPROGRAMA PRODUCTIVIDAD	100.000.000,00
2511030306	SECTOR CENTROS DE RECLUSIÓN	16.096.949,00
251103030601	PROGRAMA POBLACION CARCELARIA	16.096.949,00
25110303060101	SUBPROGRAMA ASISTENCIAL	16.096.949,00
2511030307	SECTOR PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	100.000.000,00



251103030701	PROGRAMA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TURISTICO	100.000.000,00
25110303070101	SUBPROGRAMA ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN	100.000.000,00
2511030308	SECTOR ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES	132.000.000,00
251103030801	PROGRAMA PRIMERA INFANCIA; INFANCIA Y ADOLESCENCIA	68.000.000,00
25110303080101	SUBPROGRAMA ATENCION INTEGRAL	68.000.000,00
251103030802	PROGRAMA POBLACIÓN VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO	64.000.000,00
25110303080201	SUBPROGRAMA ATENCION INTEGRAL	64.000.000,00
2511030313	SECTOR JUSTICIA	140.000.000,00
251103031301	PROGRAMA COMISARIA DE FAMILIA	140.000.000,00
25110303130101	SUBPROGRAMA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	140.000.000,00
251104	ALIMENTACION ESCOLAR	27.253.158,00
25110401	PROGRAMAS DE ALIMENTACION ESCOLAR	27.253.158,00
2511040101	SUBPROGRAMA RESTAURANTES ESCOLARES	27.253.158,00
2512	IMPUESTO AL TRANSPORTE DE CRUDO Y GAS	4.151.000.000,00
251201	SECTOR EDUCACIÓN	460.000.000,00
25120101	PROGRAMA INFRAESTRUCTURA	100.000.000,00
2512010101	SUBPROGRAMA MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO	100.000.000,00
25120102	PROGRAMA CALIDAD EDUCATIVA	360.000.000,00
2512010201	SUBPROGRAMA AMPLIACION DE COBERTURA	300.000.000,00
2512010202	SUBPROGRAMA DOTACION	60.000.000,00
251202	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	480.000.000,00
25120201	PROGRAMA ACUEDUCTOS	200.000.000,00
2512020101	SUBPROGRAMA INFRAESTRUCTURA	200.000.000,00
25120202	PROGRAMA ALCANTARILLADOS	200.000.000,00
2512020201	SUBPROGRAMA INFRAESTRUCTURA	200.000.000,00
25120204	PROGRAMA SANEAMIENTO BÁSICO	80.000.000,00
2512020401	SUBPROGRAMA INFRAESTRUCTURA	80.000.000,00
251203	PROPÓSITO GENERAL	3.191.000.000,00
25120301	SECTOR DEPORTE Y RECREACIÓN	570.000.000,00
2512030101	PROGRAMA INFRAESTRUCTURA	150.000.000,00
251203010101	SUBPROGRAMA CONSTRUCCIÓN	100.000.000,00
251203010102	SUBPROGRAMA MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO	50.000.000,00
2512030102	PROGRAMA FOMENTO DEL DEPORTE	420.000.000,00
251203010201	SUBPROGRAMA EVENTOS DEPORTIVOS	280.000.000,00
251203010202	SUBPROGRAMA ESCUELAS DE FORMACIÓN	120.000.000,00
251203010203	SUBPROGRAMA DOTACION	20.000.000,00
25120302	SECTOR CULTURA	280.000.000,00
2512030201	PROGRAMA DESARROLLO CULTURAL	280.000.000,00

251203020101	SUBPROGRAMA EVENTOS CULTURALES	200.000.000,00
251203020102	SUBPROGRAMA ESCUELAS DE FORMACIÓN	80.000.000,00
25120303	OTROS SECTORES	2.341.000.000,00
2512030301	SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS	100.000.000,00
251203030201	PROGRAMA GAS DOMICILIARIO	100.000.000,00
25120303020101	SUBPROGRAMA SUBSIDIO	100.000.000,00
2512030303	SECTOR AGROPECUARIO	300.000.000,00
251203030301	PROGRAMA INFRAESTRUCTURA	100.000.000,00
25120303030101	SUBPROGRAMA CONSTRUCCIÓN	100.000.000,00
251203030302	PROGRAMA DESARROLLO AGROPECUARIO MUNICIPA	200.000.000,00
25120303030202	SUBPROGRAMA PRODUCTIVIDAD	100.000.000,00
25120303030203	SUBPROGRAMA EVENTOS AGROPECUARIOS	100.000.000,00
2512030304	SECTOR TRANSPORTE	500.000.000,00
251203030401	PROGRAMA INFRAESTRUCTURA	500.000.000,00
25120303040101	SUBPROGRAMA CONSTRUCCION , MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO	500.000.000,00
2512030308	SECTOR ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES	564.000.000,00
251203030801	PROGRAMA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VULNERABLE	564.000.000,00
25120303080101	SUBPROGRAMA ATENCION INTEGRAL	540.000.000,00
25120303080102	SUBPROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCIÓN	24.000.000,00
2512030309	SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	130.000.000,00
251203030901	PROGRAMA INFRAESTRUCTURA	130.000.000,00
25120303090101	SUBPROGRAMA MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO	130.000.000,00
2512030310	SECTOR DESARROLLO COMUNITARIO	100.000.000,00
251203031001	PROGRAMA DESARROLLO COMUNITARIO	100.000.000,00
25120303100101	SUBPROGRAMA CAPACITACIÓN, ASISTENCIA Y RECREACIÓN	100.000.000,00
2512030311	SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	647.000.000,00
251203031101	PROGRAMA DESARROLLO INSTITUCIONAL	647.000.000,00
25120303110101	SUBPROGRAMA SISTEMATIZACIÓN	50.000.000,00
25120303110102	SUBPROGRAMA INSTITUCIONAL	597.000.000,00
251204	ALIMENTACION ESCOLAR	20.000.000,00
25120401	PROGRAMAS DE ALIMENTACION ESCOLAR	20.000.000,00
2512040101	SUBPROGRAMA RESTAURANTES ESCOLARES	20.000.000,00
2513	INGRESOS PROPIOS DE LIBRE DESTINACIÓN	347.900.420,00
251303	PROPÓSITO GENERAL	347.900.420,00
25130303	OTROS SECTORES LEY 715 DE 2001	347.900.420,00
2513030304	SECTOR TRANSPORTE	310.900.420,00
251303030401	PROGRAMA INFRAESTRUCTURA	100.000.000,00
25130303040101	SUBPROGRAMA MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO	100.000.000,00
251303030402	PROGRAMA OPERACIÓN	210.900.420,00

25130303040201	SUBPROGRAMA BANCO DE MAQUINARIA	210.900.420, 00
2513030305	SECTOR MEDIO AMBIENTE	25.000.000,00
251303030501	PROGRAMA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	25.000.000,00
25130303050101	SUBPROGRAMA ADQUISICIÓN	25.000.000,00
2513030312	SECTOR EMPLEO	12.000.000,00
251303031201	PROGRAMA PROMOCIÓN	12.000.000,00
25130303120101	SUBPROGRAMA ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN	12.000.000,00
2514	INGRESOS PROPIOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA	959.400.000,00
251403	PROPÓSITO GENERAL	959.400.000,00
25140302	SECTOR CULTURA	120.000.000,00
2514030201	PROGRAMA DESARROLLO CULTURAL	120.000.000,00
251403020101	SUBPROGRAMA EVENTOS CULTURALES	96. 000. 000, 00
251403020102	SUBPROGRAMA DOTACIÓN	12.000.000,00
251403020103	SUBPROGRAMA SEGURIDAD SOCIAL	12.000.000,00
25140303	OTROS SECTORES	839.400.000,00
2514030301	SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS	254.400.000, 00
251403030101	PROGRAMA ELECTRIFICACIÓN	254.400.000, 00
25140303010101	SUBPROGRAMA ALUMBRADO PÚBLICO	254.400.000, 00
2514030305	SECTOR MEDIO AMBIENTE	325.000.000,00
251403030501	PROGRAMA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	225.000.000,00
25140303050101	SUBPROGRAMA CONSERVACIÓN Y ADQUISICIÓN	185.000.000,00
25140303050102	SUBPROGRAMA CAPACITACIÓN	40. 000. 000, 00
251403030502	SOBRETASA AMBIENTAL	100.000.000,00
25140303050201	TRANSFERENCIA	100.000.000,00
2514030306	SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESÁSTRES	20.000.000,00
251403030601	PROGRAMA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN	20.000.000,00
25140303060101	SUBPROGRAMA ATENCIÓN	20.000.000,00
2514030308	SECTOR ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES	240.000.000,00
251403030801	PROGRAMA ATENCION A ADULTOS MAYORES	240.000.000,00
25140303080101	SUBPROGRAMA CALIDAD DE VIDA	72.000.000,00
251403030802	PROGRAMA CENTROS DE VIDA	168.000.000,00
25140303080201	SUBPROGRAMA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	168.000.000,00
2515	FONDO LOCAL DE SALUD	5.712.072.316,2
251501	REGIMEN SUBSIDIADO	5.600.978.946,28
25150101	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.820.850.608,00
2515010101	Sistema General de Participaciones	1.820.850.608,00
25150102	NACION	3.289.366.947,96
2515010201	Adres	3.267.049.281,96
2515010202	Recursos ivc 0.4% de régimen subsidiado Supersalud	22.317.666,00
25150103	DEPARTAMENTO	432.969.603,61

2515010301	Departamento recursos propios	432.969.603,61
25150104	MUNICIPIO	57.791.786,71
2515010401	Coljuegos	57.791.786,71
251502	SALUD PUBLICA	96.645.424,00
25150201	Salud Pública Sistema General de Participaciones	96.645.424,00
251503	OTROS GASTOS EN SALUD	14.447.946,00
25150301	Asesoría régimen subsidiado	14.447.946,00
2516	FONDO DE SEGURIDAD TERRITORIAL	200.000.000,00
251603	PROPOSITO GENERAL	200.000.000,00
25160303	OTROS SECTORES	200.000.000,00
2516030313	SECTOR JUSTICIA	200.000.000,00
251603031301	PROGRAMAS DEL FONSET	200.000.000,00
25160303130101	SUBPROGRAMAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	200.000.000,00
2517	FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO	100.000.000,00

#### TERCERA PARTE: DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 3. MARCO LEGAL:** La Distribución y ejecución del presupuesto del Municipio de Miraflores se sujetará estrictamente a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, Las Leyes, las normas y demás disposiciones presupuestales vigentes.

**ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES:** La ejecución del presupuesto tendrá el más estricto cumplimiento de los principios presupuestales, planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia y macroeconomía.

**ARTÍCULO 5.-. PRINCIPIOS METODOLÓGICOS:** Los principios metodológicos rectores del presupuesto para la vigencia son los criterios del presupuesto por resultados y el presupuesto programático. Por tanto, se establecen las siguientes disposiciones generales, concordante con el estatuto orgánico de presupuesto municipal, el FUT y el SICEP, para la programación, presentación, ejecución y control del presupuesto de la vigencia, además de las normas legales de nivel superior, las siguientes

**ARTÍCULO 6. DISPOSICIONES GENERALES:** Las Disposiciones Generales comprenden toda la normatividad y metodología sobre el Sistema Presupuestal local desde Decreto Ley 1333 de 1986, Leyes 136 de 1994, 223 de 1995, 242 de 1995, 550 de 1999, hasta a las nuevas Leyes como Acto Legislativo 04 de 2007, Leyes: 1148 y 1176 de 2007, 617 de 2000, 819 de 2003 sobre Marco Fiscal de Mediano Plazo y Ley 1551 de 2012, y acorde con la Presupuestación que establece el Decreto Ley 111 de 1996, pasando por los demás ordenamientos y procedimientos para la aprobación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2020 y deben aplicarse en armonía con estas. Las disposiciones generales establecidas en el presente presupuesto rigen para el Concejo Municipal, Personería Municipal y la Administración Central Municipal.

ARTÍCULO 7.- DE LOS INGRESOS: Para efectos de clasificar y ejecutar los compromisos definidos en el presupuesto, el acto administrativo presupuestal deberá clasificar el presupuesto en ingresos y gastos. Los ingresos se separarán en ingresos corrientes y recursos de capital. Los ingresos corrientes se clasificarán en a) ingresos corrientes de libre destinación y b) Ingresos corrientes con destinación específica

ARTÍCULO 8.- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, SERVICIO A LA DEUDA Y DE INVERSION: Los gastos de funcionamiento se clasificarán por cada una de las secciones presupuestales: Alcaldía, Personería y Concejo Municipal. En las mismas solo se presupuestarán gastos de funcionamiento y los subdividirán en el anexo para el decreto de liquidación, en servicios personales, gastos generales y transferencias. La administración central, además de los gastos de funcionamiento clasificados como las demás secciones, clasificará sus gastos en servicio a la deuda, e inversión.

ARTÍCULO 9.- DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO: Los gastos de funcionamiento se clasificarán en servicios personales, gastos generales y transferencias, y definirán conforme el siguiente pormenor:

A. SERVICIOS PERSONALES: Se refieren a los gastos que debe hacer la entidad como contraprestación de los servicios que recibe, sea por una relación laboral o a través de contratos. Por eso incluye los sueldos del personal de nómina, las bonificaciones, los subsidios de alimentación, los auxilios de transporte, las primas, indemnizaciones por vacaciones, personal supernumerario y los honorarios, de acuerdo con las normas de personal, salariales y prestacionales aprobadas por el Congreso y esta Corporación Administrativa. Cada sección podrá desglosar su presupuesto conforme sus necesidades. Sin embargo, entre otros los gastos generales comprenden. De acuerdo con el Decreto 568 de 1996 Art. 14, los gastos de personal, se clasificarán así:

"Servicios personales asociados a la nómina  
Servicios personales indirectos  
Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado  
Contribuciones inherentes a la nómina al sector público"

Los gastos de personal corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe sea por una relación laboral o a través de contratos.

Los GASTOS GENERALES Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que cada sección cumpla con las funciones asignadas por la Constitución y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente. Cada sección podrá desglosar su presupuesto conforme sus necesidades siguiendo los parámetros del Decreto 568 de 1996. El rubro de impuestos, multas y derechos cubrirá las cargas tributarias a cargo del municipio, así como las multas que requieren en todo caso la respectiva investigación contra la eventual responsabilidad del servidor público; y los derechos por el uso reservado de bienes y servicios tales como los de autor

Las TRANSFERENCIAS Son recursos que transfiere el municipio al funcionamiento de los órganos o entidades descentralizados municipales, con fundamento en un mandato legal o Acuerdo Municipal. Involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y

seguridad social, cuando cada sección asume directamente la atención de la misma.

**ARTÍCULO 10.- SERVICIO DE LA DEUDA:** Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, gastos bancarios, las comisiones, y los imprevistos originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos, realizadas conforme a la ley. El Ejecutivo presupuestará por separado, en el capítulo de deuda, aquellas sumas que han sido ubicadas en los sectores de propósito general.

**ARTÍCULO 11.- GASTOS DE INVERSIÓN:** Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo, por lo cual, aquellos programas y proyectos relacionados servirán para cofinanciar recursos de los niveles nacional y departamental sin más requisito que la existencia de disponibilidad presupuesta!. Asimismo, lo constituyen aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

A partir del POAI que clasifica la inversión por fuentes de recursos, la inversión será clasificada por el ejecutivo conforme el artículo 8 del Decreto 111 de 1996, por sectores a nivel de programas y subprogramas e igualmente por el mismo procedimiento, cada uno de estos podrá modificarse en sus montos en la fase de ejecución sin que modifique las sumatorias sectoriales.

**ARTÍCULO 12. GASTO PÚBLICO SOCIAL:** de conformidad con lo estipulado en el artículo 366 de la CN, el gasto público social del municipio de Miraflores, tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y no podrá disminuirse porcentualmente respecto de la vigencia anterior. El GASTO PÚBLICO SOCIAL se discriminará en documento anexo al presente documento.

**ARTÍCULO 13. DE LA PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN INTEGRAL:** Los programas y subprogramas de todos los sectores contemplados en la inversión del presente acuerdo, se sujetan para su ejecución a la formulación de los proyectos en la Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal y que con base en el principio de programación integral contendrán todos sus componentes desde los estudios de pre factibilidad, diseños, insumos, predios, infraestructura, interventoría, combustibles, y gastos concordantes hasta la fase de operación y puesta en funcionamiento para demostrar a través de los componentes, subcomponentes y rubros la coherencia de cada uno de los gastos individuales con las metas, productos y resultados. Por tanto, para el cumplimiento del fin municipal, el Alcalde adelantará la contratación de los programas, subprogramas y proyectos definidos en el presente acuerdo sujeto a las normas de contratación vigentes y las que llegaren a expedir en esta materia e igualmente, adelantará la celebración de los convenios que crea convenientes tanto para la ejecución de gastos como para la mejor captación de ingresos.

**ARTÍCULO 14. CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL:** Aquellas contribuciones o impuestos que no figuren en el Presupuesto de Rentas de manera específica y que sean captadas por la Secretaría de Hacienda Municipal, se deberán clasificar en la respectiva

estructura de los ingresos locales, acorde con la clasificación presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico Presupuestal y la naturaleza del respectivo recurso

ARTÍCULO 15. EL PAC: La ejecución del presupuesto se hará con base en el Programa Anual Mensualizado de Caja presentado por cada sección y aprobado de conformidad con las disposiciones establecidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto por el órgano de asesoría en materia de Hacienda Municipal. Todo acto administrativo del ejecutivo, del personero, o presidente del concejo que afecte el presupuesto, requerirá para su validez, certificado de disponibilidad presupuestal que demuestre estar libre de compromiso, y modificación del PAC proyectado por el jefe de cada sección y aprobada por el órgano de asesoría en materia de Hacienda Municipal. En consecuencia, ninguno de los ordenadores podrá contraer obligaciones o adelantar afectaciones sobre partidas inexistentes o en exceso del saldo disponible con anticipación a la apertura del crédito adicional correspondiente o con cargo a recursos del crédito cuyos contratos de empréstito no se encuentren perfeccionados, y quien lo haga responderá personal y pecuniariamente de las obligaciones que contraiga. Cualquier compromiso requiere la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal expedido por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces y el registro presupuestal adoptado una vez sea firmado dicho compromiso.

ARTÍCULO 16. MODIFICACIONES PRESUPUESTALES: Las modificaciones presupuestales del presupuesto de la sección Alcaldía y sus dependencias deberán ser adelantadas por el Despacho del Alcalde, sujeto estrictamente a los montos máximos de los certificados de disponibilidad presupuestal siempre y cuando no modifique el monto global autorizado por el concejo municipal.

ARTÍCULO 17. FUENTES DE COFINANCIACIÓN: En concordancia con el principio de programación integral, todos los programas, subprogramas y proyectos del presente presupuesto pueden servir como fuente para la cofinanciación de proyectos de inversión con entidades como la Presidencia de la República, los Ministerios y demás entidades públicas y privadas del orden nacional y departamental.

ARTÍCULO 18. CUENTAS POR PAGAR: Los compromisos contratados y recibidos a satisfacción de la vigencia de 2019 que no se alcancen a pagar en esa vigencia, deberán pagarse en su totalidad con cargo al presupuesto de 2019, según Resolución y relación establecida para estos efectos.

ARTÍCULO 19. RESERVAS PRESUPUESTALES: Los compromisos contratados dentro de la vigencia del año 2019 y no recibidos a satisfacción dentro de la misma, deberán constituirse como Reservas Presupuestales, e incorporarse en su totalidad mediante Decreto del Ejecutivo al presupuesto de la vigencia del año 2020, para pagarse con cargo al presupuesto de esa vigencia, según Resolución y relación establecida para estos efectos

ARTÍCULO 20.- VIGENCIAS FUTURAS: El Alcalde Municipal podrá comprometer vigencias futuras, de conformidad con establecido en la Ley 819 de 2004 y Ley 1483 de 2011, previa Autorización del Concejo Municipal

ARTÍCULO 21.- SUBSIDIOS: Para que el ejecutivo Municipal pueda otorgar los subsidios de salud, vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación, contemplados en el artículo 355 de la C.N., deberá certificar a través de las dependencias respectivas, que los usuarios y ciudadanos están ubicados en los niveles 1 y 2 y excepcionalmente 3 dentro del Sisbén.

ARTÍCULO 22. VIGENCIA: El Presente Acuerdo rige a partir del Primero (1º) de enero y hasta el Treinta y Uno (31) de diciembre del año Dos mil Veinte (2020)."

## **II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMAS JURÍDICOS.**

El actor pretende la declaración de invalidez del Acuerdo N° 018 del 23 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de MIRAFLORES, por la vulneración del artículo 345 de la Constitución, los artículos 11, 17, 18, 27, 30, 36, 38 del Decreto 111 de 1996, artículo 89 de la Ley 142 de 1994, artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996 y el artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 1284 del 31 de julio de 2017, con base en los siguientes argumentos:

- i) Incorporó los intereses que se recaudan por concepto de la mora en el pago de impuestos predial y de industria y comercio como un ingreso tributario, al desconocer que estos están conformados únicamente por los impuestos directos e indirectos, calidad que aquellos no ostentan y por lo tanto hacen parte de los ingresos no tributarios.
- ii) Apropió la sobretasa ambiental como un gasto de inversión, pese a que presupuestalmente corresponde a una transferencia corriente.
- iii) No incorporó y apropió legalmente en el presupuesto de rentas y gastos el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingresos -FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo FGR -, por cuanto: a) los ingresos del FONSET se incorporan como ingreso no tributario, dentro del capítulo de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, relegando que es un ingreso con destinación específica; b) el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos -FSRI, se debió reflejar tanto en el capítulo de ingresos como en el de gastos, y c) al Fondo de Gestión de Riesgo -FGR solo se asignan recursos de transporte de crudo pese a que existen otros como los de libre inversión y de libre destinación, y en esa medida lo deja sin respaldo financiero. Tampoco discriminó los programas y subprogramas en que se iban a invertir dichos recursos.



Frente a los cargos anteriormente planteados, el municipio de MIRAFLORES se opuso a la pretensión de invalidez, pues considera que:

- i) los intereses recaudados por concepto de mora en el pago de impuestos predial y de industria y comercio son ingresos tributarios, en razón al sujeto activo de ese tributo, su naturaleza y destinación,
- ii) la sobretasa ambiental prevista en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, alude al impuesto predial, por tanto, guarda relación con los ingresos tributarios,
- iii) los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana constituyen ingresos no tributarios,
- iv) el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos se encuentran reflejados en el presupuesto de ingresos y gastos con destinación específica, y
- v) al Fondo de Gestión de Riesgo solo se le asignan los recursos de transporte de crudo, atendiendo su naturaleza y acorde a sus funciones y operaciones desarrolladas de manera directa, subsidiaria o complementarias, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, de modo que no necesita de otros recursos de libre destinación e inversión para su financiación.

Así las cosas, con miras a determinar la invalidez del Acuerdo acusado por quebrantamiento de las normas presupuestales invocadas por la parte actora, corresponde a esta Sala examinar si los intereses que se recaudan por concepto de mora en el pago de impuestos predial y de industria y comercio son ingreso no tributarios, de igual forma, si la sobretasa ambiental constituye una transferencia corriente, y por último, si se incorporaron y apropiaron debidamente en el presupuesto de rentas y gastos los recursos que conforman los Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingresos -FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo FGR -.

### **II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.**

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

- \* El 30 de noviembre de 2012, el Concejo Municipal de Miraflores, expidió el Acuerdo No. 037, *"POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO NÚMERO 023 DEL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 2008 Y SE CONSTITUYE EL FONDO CUENTA DE SEGURIDAD TERRITORIAL Y CONVIVENCIA CIUDADANA FONSET Y EL COMITÉ TERRITORIAL DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MIRAFLORES"* (Carpeta Respuesta Auto mejor proveer, páginas 117 a 122)

\* El 30 de noviembre de 2018, el Concejo Municipal de Miraflores expidió el Acuerdo 015 "POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES — BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2019" (Carpeta Respuesta Auto mejor proveer, páginas 4 a 18)

\* En la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 21/2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, GASTOS Y DISPOSICIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES — BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020" presentado por el alcalde de Miraflores al Concejo Municipal de esa localidad se indicó que:

La proyección de ingresos se estableció en concordancia con el Plan Financiero establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 — 2029.

La programación de gastos se realizó teniendo en cuenta la procedencia de los recursos y la destinación que los mismos tienen establecida en la Constitución y las Leyes.

1. Se proyecta el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Alcaldía, para lo cual se contabilizó los costos del personal de planta, con todos sus salarios, prestaciones y demás emolumentos establecidos en las leyes laborales, los gastos generales en que regularmente incurre el Municipio y las Transferencias, incluidas las mesadas pensionales, cuotas partes pensionales y el rubro de Sentencias y conciliaciones; en esta proyección de tubo en cuenta el cumplimiento del límite de gastos establecidos en el artículo sexto de la Ley 617 de 2000.

Para los gastos de funcionamiento de la Personería, se están asignando 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes, proyectados al año 2019, conforme lo establece el artículo décimo de la Ley 617 de 2000.

Y para los gastos de funcionamiento del Concejo Municipal, se están proyectando para honorarios el valor estimado de los mismos para el año 2019, más la proyección de 3,5% de I.P.C., por noventa sesiones por nueve concejales y para los demás gastos del Concejo Municipal el 1.5% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, proyectados en la parte de ingresos de este presupuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo de la Ley 617 de 2000.

2. Se presupuestó el pago del servicio de la deuda, que para el año 2020, corresponde al segundo año de pago de capital e intereses del crédito adquirido con DAVIVIENDA para remodelación del parque principal y para la adecuación de la planta de beneficio animal.

3. Se programó el presupuesto de Inversiones, teniendo en cuenta que para el año 2020 se inicia un nuevo periodo de gobierno y a la fecha no se ha establecido el nuevo Plan de Desarrollo Municipal; en el presente proyecto de acuerdo se están presupuestando las inversiones teniendo en cuenta las directrices del Departamento

Nacional de Planeación, de la Secretaría de Planeación de Boyacá y ateniendo las competencias que en materia de inversión tienen establecidas las Entidades Territoriales en cada uno de los sectores de inversión establecidos en la Ley 715 de 2001 y por cada fuente de financiación en el siguiente orden: Sistema General de Participaciones, Impuesto al Transporte de Crudo y Gas, Ingresos corrientes de libre destinación, ingresos corrientes con destinación específica y Fondos Especiales (Fondo local de salud, Fondo de Seguridad Territorial y Fondo de Gestión del Riesgo)

En el Fondo Local de Salud se están proyectando los recursos del Régimen Subsidiado en cada una de sus fuentes con los estimativos dados por el Ministerio de Salud en la matriz de proyección de recursos y los correspondientes a Salud Pública.

Por lo cual coloco a su disposición para su estudio, debate y aprobación el presente proyecto de acuerdo, para los cual estaré atento junto con los funcionarios del área financiera y de planeación, a explicar y aclarar cualquier inquietud que surja en el transcurso de su debate. (...)"

Este proyecto fue remitido al Concejo Municipal, el 31 de octubre de 2019 (fl. 38-53, 133-146)

- \* El contralor delegado para economía y finanzas publicas certificó el 25 de junio de 2019 que el municipio de MIRAFLORES durante la vigencia fiscal de 2018 recaudo ingresos corrientes de libre destinación por la suma de \$2.036.790 miles (sic), y que los gastos de funcionamiento representaron el 76,69 de los ICDL (fl. 52, 147)
- \* En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2030, elaborado por el alcalde de Miraflores se planteó que:

"En materia fiscal y financiera, se cuenta con recursos propios correspondientes a ingresos tributarios como son principalmente el impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina y el impuesto al transporte de hidrocarburos, este último se constituye en la principal fuente para el financiamiento de las inversiones que se realizan en el municipio; también se cuenta con las transferencias que efectúa la Nación de recursos del Sistema General Participaciones, las asignaciones por regalías y con los recursos del orden nacional, departamental y municipal que financian la afiliación de la población al régimen subsidiado; las transferencias del sector eléctrico y los demás ingresos establecidos en el Estatuto Tributario Municipal.

En cuanto al manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones, a la fecha no existen ninguna medida preventiva o correctiva en el marco del monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de estos recursos los cuales están en su totalidad a cargo del Municipio.

El nivel de endeudamiento en el año 2018 se adquirió un empréstito por valor de dos mil cien millones de pesos (\$2.100.000.000,00) con

destino a la remodelación del parque principal y a la adecuación de la planta de beneficio animal de acuerdo con las exigencias el INVIMA, el cumple con los límites establecidos en las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, en el año 2019 se pagó capital por valor de 525 millones quedando pendientes el pago 1.575 millones para los próximos 3 años. (...)" (fls. 54-71, 148-166)

\* En Acta de Comisión de Presupuesto del Concejo Municipal de Miraflores fechada el 31 de octubre de 2019, se dejó constancia que se dio concepto favorable al proyecto de Acuerdo No. 021, "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES - BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020*" (fls. 72-73, 166-167).

\* En Acta de Sesión Plenaria del Concejo de Miraflores del 6 de noviembre de 2019, se dejó constancia de discusión del proyecto de Acuerdo No. 021 "*POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES - BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020*" y se asignó ponente para Comisión (fls. 74-75).

\* En Actas de Sesión Plenaria del Concejo de Miraflores del 12 y 23 de noviembre de 2019, se dejaron constancia de discusión en plenaria del citado proyecto de Acuerdo No. 021, y en esta última fecha fue aprobado por unanimidad (fls. 77-81, 173-177).

\* El 29 de noviembre de 2019, el presidente del Concejo Municipal comunicó al alcalde de la aprobación por esa corporación del Acuerdo No. 018 del 23 de noviembre de 2019 (fl. 82, 169).

\* El 4 de diciembre de 2019, el alcalde de Miraflores sancionó el Acuerdo No. 018 del 23 de noviembre de 2019 (fl. 83, 178).

\* El Secretario General de la Alcaldía Municipal certificó que el 5 de diciembre de 2019 a las 8am se fijó en la cartelera municipal el Acuerdo 018 del 23 de noviembre de 2019 (fl. 84).

\* La Personera Municipal de Miraflores certificó que el Acuerdo No. 018 del 23 de noviembre de 2019 se fijó el 05 de diciembre de 2019 en lugar visible al público (fl. 85, 180).

\* El profesional de la Oficina de Tecnología y Sistemas del Municipio de Miraflores certificó que el 10 de diciembre de 2019 se realizó la publicación del Acuerdo 018 de 2019 en la página web de la alcaldía (fl. 86, 181).

\* Según certificación expedida por el presidente del Concejo Municipal de Miraflores el Acuerdo No. 018 del 23 de noviembre de 2019 *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES - BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020"* fue presentado por la Administración Municipal a la Secretaría de esa corporación el 31 de octubre de 2019; entregado a la Comisión de Presupuesto el día 6 de noviembre siguiente; se realizó el primer debate el 18 de noviembre y el segundo debate el 23 de noviembre (fl. 37, 132).

\* El Alcalde de Miraflores expidió el Decreto 032 del 31 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN TRASLADO DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES, DE LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020"*, en el que se dispuso:

"Que el Concejo municipal de Miraflores Boyacá mediante acuerdo 018 de 2019, fijó el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Miraflores Boyacá para la vigencia fiscal del año 2020

Que en este acuerdo se cometió un error en la estructura y orientación de recursos proyectados por \$2.000.000 de pesos por concepto de multas por infracciones al Código de Policía las cuales en el ingreso se contemplaron como ingresos no tributarios y en el gasto se destinaron a inversión con ingresos corrientes de libre destinación; por lo cual se requiere trasladar tanto en el ingreso como en el gasto al Fondo de Seguridad Territorial,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. CONTRAACREDITAR el presupuesto de rentas del Municipio de Miraflores de la vigencia 2020 en la suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) M/CTE de acuerdo a la siguiente desagregación:

PARTIDA CONTRA ACREDITADA

1	INGRESOS TOTALES	\$2.000.000.00
11	INGRESOS CORRIENTES	\$2.000.000.00
111	INGRESIS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	\$2.000.000.00
1112	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$2.000.000.00
111201	TASAS MULTAS Y CONTRIBUCIONES	\$2.000.000.00
11120103	MUTAS Y SANCIONES	\$2.000.000.00
1112010303	Multas código de Policía	\$2.000.000.00

ARTÍCULO SEGUNDO. ACREDITAR y crear una partida en el presupuesto de rentas del Municipio de Miraflores de la vigencia 2020 en la suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) M/ CTE de acuerdo a la siguiente desagregación:

PARTIDA CREADA Y ACREDITADA

1	INGRESOS TOTALES	\$2.000.000.00
13	FONDOS ESPECIALES	\$2.000.000.00
132	FONDO DE SEGURIDAD TERRITORIAL	\$2.000.000.00
1323	Multas código de policía	\$2.000.000.00

ARTÍCULO TERCERO. - CONTRA ACREDITAR el presupuesto de gastos del municipio de Miraflores de la vigencia 2020 en la suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) M/CTE de acuerdo a la siguiente desagregación:

2	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DE LA VIGENCIA	\$2.000.000.00
25	INVERSION TOTAL	\$2.000.000.00
251	INVERSIÓN POR FUENTES DE FINANCIACIÓN	\$2.000.000.00
2513	INGRESOS PROPIOS DE LIBRE DESTINACIÓN	\$2.000.000.00
251303	PROPOSITO GENERAL	\$2.000.000.00
25130303	OTROS SECTORES	\$2.000.000.00
251303031	SECTOR TRANSPORTE	\$2.000.000.00
25130303102	PROGRAMA OPERACIÓN	\$2.000.000.00
2513030310201	SUBPROGRAMA BANCO DE MAQUINARIA	\$2.000.000.00
251303031020101	Operación banco de maquinaria	\$2.000.000.00

ARTÍCULO CUARTO.- ACREDITAR y crear tres partidas en el presupuesto de gastos del Municipio de Miraflores de la vigencia 2020 en la suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) de acuerdo a la siguiente desagregación:

PARTIDAS CREADAS Y ACREDITADAS

2	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DE LA VIGENCIA	\$2.000.000.00
25	INVERSION TOTAL	\$2.000.000.00
251	INVERSIÓN POR FUENTES DE FINANCIACIÓN	\$2.000.000.00
2516	FONDO DE SEGURIDAD TERRITORIAL	\$2.000.000.00
251603	PROPOSITO GENERAL	\$2.000.000.00
25160303	OTROS SECTORES	\$2.000.000.00
2516030313	SECTOR JUSTICIA	\$2.000.000.00
251603031301	PROGRAMAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	\$2.000.000.00
25160303130102	INVERSION CON RECURSOS MULTAS CÓDIGO DE POLICIA	\$2.000.000.00
2516030313010201	Proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana	\$900.000.00
2516030313010202	Materialización de medidas correctivas	\$800.000.00
2516030313010203	Administración, funcionamiento e infraestructura de medidas correctivas	\$300.000.00

*(páginas 139-141 del documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer)*

\* En oficio expedido el 3 de agosto de los corrientes por la Alcaldía de Miraflores, mediante el cual dio respuesta al auto de mejor proveer, se indicó que en el Acuerdo 018 de 2019 se cometió un error en la estructura y orientación de los recursos correspondientes a multas que prevé el Código de Policía por valor de dos millones de pesos ya que el ingreso se clasificó como ingreso no tributario de libre destinación y en el gasto se destinaron junto con otros ingresos de libre destinación a inversión con recursos propios de libre destinación en el sector transporte para operación del banco de maquinaria, pero esta situación se corrigió mediante un traslado presupuestal que asignó ingresos y gastos por este concepto al Fondo de Seguridad Territorial según el Decreto 032 del 31 de marzo de 2020.

Y agregó que la fuente de financiación en el ingreso de los recursos del Fondo de Solidaridad Y Redistribución de Ingreso son los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de las transferencias del Sistema General de Participaciones y por tanto en el ingreso se contabilizan como tal, y que se enunció el Fondo De Gestión de Riesgo como "*Fondo de Gestión de Riesgo - (Transporte de Crudo)*" precisamente porque la fuente en que se financia este fondo en el municipio de Miraflores es el impuesto al transporte de crudo, ya que no existe una renta de destinación específica para este fondo (*páginas 2 y 3 documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer*).

\* En certificaciones expedidas por el jefe de presupuesto de la Alcaldía de Miraflores se consignó que: i) la fuente de los ingresos con que se financia el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana del presupuesto del municipio corresponden a los recursos que se descuentan del 5% sobre los contratos de obra que suscriba el municipio en cada una de las vigencias según lo dispuesto en la Ley 1106 de 2006 y el Acuerdo 037 de 2012 emanado del concejo municipal de Miraflores; ii) los ingresos con que se financia el Fondo De Solidaridad Y Redistribución del Ingreso del presupuesto del municipio corresponden a la participación para agua potable y saneamiento básico de las transferencias del Sistema General de Participaciones y iii) los ingresos que financian el Fondo de Gestión del Riesgo corresponden a recursos que percibe el municipio por el impuesto al transporte de crudo ya que este fondo no cuenta con una fuente propia para su financiación (*páginas 136 a 1388 documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer*)

## **II.4.- ESTUDIO Y SOLUCIÓN EN CONCRETO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.**

Las pretensiones de la demanda de invalidez **SI** tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo cuestionado no atendió las reglas presupuestales previstas en los artículos 11, 17, 18, 27, 30, 36, 38 del Decreto 111 de 1996, artículo 89 de la Ley 142 de 1994, artículos 4 y 5 del Decreto 565 de 1996 y el artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 1284 del 31 de julio de 2017.

### **4.1. Marco Jurídico del Presupuesto 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*"<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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\\_CLUS\\_TER-125258%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUS_TER-125258%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)



artículo 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 Superior<sup>2</sup> *-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, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el

---

<sup>2</sup> 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.

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 expidiere 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 Concejo 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 1995<sup>3</sup>, 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*

---

<sup>3</sup> 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.

*del Presupuesto en lo que fuere pertinente". Lo anterior, se insiste, en obediencia 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 Apropriaciones*, 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 financiero<sup>4</sup> y el plan operativo anual de inversiones<sup>5</sup> (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

---

<sup>4</sup> Artículo 7 Decreto 111 de 1996.

<sup>5</sup> Artículo 8 Decreto 111 de 1996.

de apropiaciones no afectados por compromisos caducarán sin excepción (artículo 14).

\* *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. Transferencias corrientes.**

Para lo que al presente asunto atañe, es necesario recordar que dentro del presupuesto de gastos o de apropiaciones se encuentran los gastos de funcionamiento, que se definen como aquellas erogaciones necesarias y recurrentes del Estado para garantizar el normal funcionamiento de la administración territorial, para el desempeño de sus competencias<sup>6</sup>. Dentro de su clasificación se encuentra:

*4.2.1. los servicios personales*, que refieren a los gastos que debe hacer como contraprestación de los servicios que recibe, sea por una relación laboral de planta o a través de las diferentes formas de contratación previstas en la ley, e incluye los sueldos del personal de nómina, los gastos de representación, las bonificaciones, los subsidios de alimentación, los auxilios de transporte, las primas, las horas extras, las indemnizaciones por vacaciones, los jornales, el personal supernumerario y los honorarios, de acuerdo con las normas de personal, salariales y prestacionales.

Y estos servicios personales, pueden ser clasificados en:

a) Servicios personales directos, asociados a la nómina: comprende la remuneración por concepto de sueldos y demás factores salariales legalmente establecidos, de los servidores públicos vinculados a la planta de personal y,

b) Servicios personales indirectos: son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta. Así mismo, incluye la remuneración del personal que se vincule en forma ocasional, para desarrollar actividades netamente temporales o para suplir a los servidores públicos en caso de licencias o vacaciones, dicha remuneración cubrirá las prestaciones sociales a que tenga derecho, así como las contribuciones a que haya lugar.

*4.2.2. Gastos generales*, atinente a aquellos causados por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, que contribuyen al funcionamiento de la

---

<sup>6</sup> En: BASE PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTAL TERRITORIAL 2010. Departamento Nacional de Planeación. Página 144.

administración. Incluyen también la compra de equipo, materiales y suministros, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte, impuestos, seguros, entre otros.

4.2.3. *Transferencias corrientes*, que son recursos que la administración territorial por disposición legal está obligada a transferir para su funcionamiento a entidades municipales, nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando el órgano asume directamente la atención de la misma. De manera que dichas transferencias suponen un gasto, por lo tanto, deben ser calculadas e incorporadas al presupuesto, buscando que éste refleje de la mejor forma posible su monto real. En otras palabras, dichas transferencias corrientes, que hacen parte de los gastos de funcionamiento del presupuesto, son dineros de *“un presupuesto que percibe otro presupuesto por mandato legal, en uno es un gasto y en el otro es un ingreso”*, como es el caso de los provenientes de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001), Regalías (Ley 141 de 1994), ETESA, Régimen Subsidiado, o de las Entidades Descentralizadas por pago de compromisos adquiridos como el Plan de Gestión Ambiental o Estratificación por parte de las Empresas<sup>7</sup>.

### **4.3. Naturaleza de los Fondos Especiales que conforman el Presupuesto.**

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

---

<sup>7</sup> Presupuesto Público. Programa Administración Pública Territorial. ESAP. Página 54.



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 jurídica<sup>8</sup>, 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 pública<sup>9</sup>. 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".

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.

---

<sup>8</sup> Sentencia C-075 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> Dicha interpretación de la sentencia se relacionó el C-438 de 2017.

Así mismo, que en la sentencia C-713 de 2008<sup>10</sup> 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 *–o sea, 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 entidad pública"*, y que pueden organizarse como patrimonios autónomos constituidos mediante contrato de fiducia mercantil<sup>11</sup>, y su estructura hace parte del amplio margen de configuración del Legislador<sup>12</sup>.

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-cuenta<sup>13</sup> son fondos especiales, mientras que

---

<sup>10</sup> 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".

<sup>11</sup> C-244 de 2011.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. William Namen Vargas. Rad 2222. 2015.

<sup>13</sup> 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

los fondos-entidad<sup>14</sup> 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.

#### 4.3.1. Del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET)<sup>15</sup>.

Los Fondos de Seguridad originariamente fueron creados a través del 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

---

una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 224 de la Ley 223 de 1995 que creaba el mencionado fondo-cuenta.

<sup>14</sup> Sentencia C-075 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>15</sup> 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.

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 9°. 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 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, artículo 6°, 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 catalogársele 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 conmovión 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 adicciones, 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 normas<sup>16</sup>, hasta que finalmente con la Ley 1738 de 2014<sup>17</sup>, 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 2010<sup>18</sup>, que estatuyeron el Fondo Nacional de Convivencia Ciudadana-FONSECON y los Fondos Territoriales de Seguridad - FONSET.

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 cuenta 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*

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

*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".

#### 4.3.2. 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".<sup>19</sup>

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.

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.

---

<sup>19</sup> Bedoya Giraldo Hubed, "Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos" en *Letras Jurídicas, EPPP de Medellín*, Vol 2, No. 2 septiembre de 1997. Pág. 95.

#### 4.3.3. 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”.

#### **4.4.- De los programas y subprogramas en el proyecto de presupuesto de gastos municipales<sup>20</sup>.**

Conforme con el artículo 36 del Decreto 111<sup>21</sup>, el mencionado presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones se distingue en: i) gastos de funcionamiento, ii) servicio de la deuda pública, y ii) gastos de inversión. Frente al proyecto de presupuesto de inversión, la norma señaló la obligatoriedad de indicar los proyectos de inversión establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones o POAI, en los siguientes términos:

“Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. (...) **En el Proyecto de Presupuesto de Inversión**

---

<sup>20</sup> Sobre el particular véase Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1. Sentencia del 8 de mayo de 2018. Radicación 150012333000-2017-00031-00. Demandante: Departamento de Boyacá. Demandado: Municipio de Páez. M.P. Fabio Iván Afanador García.

<sup>21</sup> Artículo modificado por el artículo 123 de la Ley 1957 de 2019 cuyo texto es el que se reproduce.

**se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno nacional.**

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda”.

En voces del artículo 8 del Decreto 111, el aludido Plan Operativo Anual de Inversiones o POAI, que hace parte del sistema presupuestal junto al Plan Financiero y el Presupuesto Anual, comprende los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Seguidamente, el artículo 37 estipuló el contenido de los proyectos de inversión a consagrar en tal condición, así:

“Artículo 37. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional - en el proyecto de la ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (Ley 38/89, artículo 33, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o. y 18)”.

Como se puede observar, el citado artículo 36 establece que dicho presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, en el componente de inversión, debe indicar los proyectos establecidos o determinados por el Ejecutivo, disposición que guarda armonía con lo previsto en el artículo 11 del mismo Decreto 111, en cuanto señaló que este tipo de gastos serán *“clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”*. Justamente en desarrollo de este último aparte, el Decreto 568 de 1996, *“Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”*, en su artículo 14, estipuló las exigencias del proyecto de presupuesto de gastos en su modalidad de gastos de inversión, así:

“El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas. Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen

mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas. (Negrilla y subraya de la Sala)

Dicho mandato se verá reflejado igualmente en el acto administrativo de liquidación, "*mediante el cual el ejecutivo presenta a nivel de cuentas las autorizaciones dadas por la Ley de presupuesto expedida por el Congreso, constituyendo la base para el proceso de ejecución durante la vigencia fiscal para la cual fue aprobado*"<sup>22</sup>, de la siguiente forma:

"Artículo. 16.- El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 14, las siguientes:

(...)

b) CUENTAS comprenden:

- \* Gastos de Personal
- \* Gastos Generales
- \* Transferencias Corrientes
- \* Transferencias de Capital
- \* Gastos de Comercialización y Producción
- \* Servicio de la Deuda Interna
- \* Servicio de la Deuda Externa.
- \* Programas de inversión.

c) SUBCUENTA comprende:

1) PARA LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES:

(...)

2) PARA LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

. Participación de los municipios en los Ingresos corrientes de la Nación.

. Otras transferencias.

3) PARA LOS GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN.

(...)

4) PARA EL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA.

(...)

5) PARA EL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

(...)

6) **PARA PROGRAMAS DE INVERSIÓN.**

---

<sup>22</sup> En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/presupuesto%20publico.pdf>

**Subprogramas de Inversión.**

d) DEROGADO Art. 5, Decreto 2260 de 1996.

e) OBJETO DEL GASTO comprende:

1) PARA GASTOS DE PERSONAL.

- . Servicios personales asociados a la nómina.
- . Servicios personales indirectos.
- . Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado.
- . Contribuciones inherentes a la nómina al sector público.

2) PARA GASTOS GENERALES.

- . Adquisición de bienes.
- . Adquisición de servicios.
- . Impuestos y multas.

3) PARA TRANSFERENCIAS POR CONVENIOS CON EL SECTOR PRIVADO.

- . Programas nacionales que se desarrollan con el sector privado.

4) PARA TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL SECTOR PÚBLICO.

(...)

5) PARA EL SITUADO FISCAL.

- . \* Destinatarios del Situado fiscal.

6) PARA TRANSFERENCIAS AL EXTERIOR.

(...)

7) PARA TRANSFERENCIAS DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.

(...)

8) PARA OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES.

- . Sentencias y conciliaciones.
- . Fondo de compensación interministerial.
- . Destinatarios de las otras transferencias corrientes.

9) PARA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN.

- . Destinatarios de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

10) PARA OTRAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.

- . Destinatarios de las otras transferencias de capital.

11) PARA COMERCIAL.

- . Compra de bienes para la venta.

12) PARA INDUSTRIAL Y AGRÍCOLA.

. Materia Prima.

13) PARA LA AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA.

(...).

14) PARA INTERESES, COMISIONES Y GASTOS DE LA DEUDA PÚBLICA

(...)

15) PARA AMORTIZACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

(...)

16) PARA INTERESES, COMISIONES Y GASTOS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

(...)

17) **PARA SUBPROGRAMAS DE INVERSIÓN.**

. **Identificación de los proyectos de inversión.**

(...)"

Como se puede observar, al tenor de la disposición en comento, en tratándose del presupuesto de gastos, este se divide en cuentas y subcuentas, las cuales se clasifican por objeto del gasto, y en su componente de gastos de inversión, corresponderá estructurarlo en programas y subprogramas. Esto implicará, en interpretación armónica con el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, que las entidades públicas determinan la escala de prioridades de cara a los objetivos institucionales del año fiscal en los diversos sectores de acción económica, social, financiera o administrativa y los recursos humanos, materiales y financieros asignados para ello, así mismo, la forma en que intervendrá para lograr dichos objetivos que buscan tales programas.

En relación a los gastos de inversión, este Tribunal, en sentencia del 26 de junio de 2015<sup>23</sup>, precisó en torno a su naturaleza y finalidades lo siguiente:

"Respecto de los gastos de inversión dirá la Sala que, son productivos que generan riqueza, o bien que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, o a constituir capital humano, desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado.

---

<sup>23</sup> En Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2. Sentencia del 26 de junio de 2015. Radicado 15001233300020150006400. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. A la misma conclusión arribó esta Corporación en sentencia del 10 de noviembre de 2015, MP. Félix Alberto Rodríguez Riveros, radicado 150012333000201532400.



Se caracterizan por su retorno en término de beneficio económico o social inmediato y futuro. También son los que tienden a aumentar la disponibilidad del capital fijo, es decir, que pueden ser entendidos como erogaciones económicamente productivas o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable (bienes de capital), o bien aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. **Los gastos de inversión están reflejados en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, y se derivan del Plan de Desarrollo definido en forma plurianual para el periodo de Gobierno. Por ello, los gastos de inversión se componen de los programas o proyectos sectoriales, aprobados previamente en el POA del municipio e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.** Los gastos de inversión en un municipio cuentan como principales fuentes de financiación los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías.

Los programas, subprogramas y proyectos deben tener el detalle, las fuentes de financiación, así mismo deben tener indicadores y metas de resultado que sean medibles para facilitar su ejecución, seguimiento y control". (Destacado de la Sala)

De cara a la anterior definición jurisprudencial, se justifica el precepto reglamentario dirigido a que aquellos gastos de inversión se le clasifique en categorías de programas y subprogramas, dada su destinación dirigida a favor de ciertos sectores con miras a concretar las metas del Ejecutivo en determinada materia y bajo metas trazadas para el efecto, al concretar los subprogramas que focalizan con mayor minucia en tiempo y metodología las necesidades de tales sectores intervenidos para así contrarrestarlas.

En suma, conforme a las normas legales y el pronunciamiento transcritos, puede colegirse que, en materia presupuestal, existe la obligación de señalar, de manera específica, la destinación de los gastos de inversión que se van a realizar en la vigencia respectiva, lo cual, como lo señala el artículo 16 del Decreto 568 de 1996, podrá ser relacionado en un anexo al acto administrativo que fije el presupuesto.

A partir de esta línea de pensamiento, para la Sala surge forzosamente otra conclusión: no se exigirá la discriminación en programas y subprogramas de que trata el artículo 11 del Decreto 111, en armonía con el artículo 14 del Decreto 568 de 1996, si se trata de otros conceptos presupuestales diversos a gastos de inversión, por ejemplo, gastos de funcionamiento, servicio a la deuda pública y disposiciones generales que conforman el Presupuesto.

Al efecto, recuérdese por una parte, que los gastos de funcionamiento incluyen aquellos que se destinan a atender las necesidades de los órganos para desarrollar las actividades para las

cuales se constituyó la empresa, de acuerdo con su objeto económico y social, dentro de los cuales están: i) gastos de personal, ii) gastos generales, iii) transferencias corrientes y de capital; y por otra, que el servicio a la deuda pública tanto interna como externa tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la empresa con acreedores<sup>24</sup>. Ya las disposiciones generales refieren a aquellas normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto las cuales rigen para el año fiscal para el cual se expiden teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 38 de 1989, artículos 3, 16 y 71 de la Ley 179 de 1994 y artículo 1 de la Ley 225 de 1995<sup>25</sup>.

#### **4.5.- Análisis del caso concreto.**

Conforme con los problemas jurídicos previamente delimitado a partir de los cargos de ilegalidad de la demanda y los argumentos defensivos del municipio de Miraflores, corresponde a esta Sala examinar si los intereses que se recaudan por concepto de mora en el pago de impuestos predial y de industria y comercio son ingreso tributarios o si son ingresos no tributarios, de igual forma, si la sobretasa ambiental constituye una transferencia corriente dentro del presupuesto de gastos, y por último, si se incorporaron y apropiaron legalmente en el presupuesto de rentas y gastos los recursos que conforman los Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingresos -FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo FGR, asuntos que se resolverán en su orden, como sigue.

**4.5.1. Como primera medida,** la Gobernación de Boyacá cuestiona el hecho de que el Concejo Municipal de Miraflores, en el presupuesto de rentas previsto en el Acuerdo enjuiciado, hayan incorporado los intereses que se recaudan por concepto de la mora en el pago de los impuestos predial unificado y de industria y comercio como un ingreso tributario, proceder que obvia que estos están conformados únicamente por los impuestos directos e indirectos; calidad que no ostentan aquellos, y, por tanto, hacen parte de los ingresos no tributarios.

Pues bien, en el artículo 1º del Acuerdo objeto de estudio la Sala verifica que, efectivamente, los intereses por concepto de impuesto predial y del impuesto de industria y comercio fueron clasificados

---

<sup>24</sup> En: Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011. Páginas 323-331.

<sup>25</sup> En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/presupuesto%20publico.pdf>. Pág. 17.

como parte de las partidas de los impuestos directos –predial e industria y comercio- y con ello como ingresos tributarios, así:

<b>1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	15.835.381.96,28
<b>11</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	9.823.309.640,00
<b>111</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION</b>	2.335.772.000,00
1111	<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	1.473.500.000,00
111101	<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	412.000.000,00
11110101	Impuesto predial vigencia 2020	380.000.000,00
11110102	Impuesto predial vigencias anteriores	20.000.000,00
<b>11110103</b>	<b>Intereses Predial vigencia 2020</b>	<b>4.000.000,00</b>
<b>11110104</b>	<b>Intereses Predial vigencias anteriores</b>	<b>8.000.000,00</b>
111102	<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	1.061.500.000,00
11110201	Industria y comercio vigencia actual	800.000.000,00
11110202	Industria y comercio vigencia anterior	2.000.000,00
<b>11110203</b>	<b>Intereses Industria y Comercio</b>	<b>1.200.000,00</b>
(...)	(...)	(...)

A juicio del Municipio de Miraflores, ello se ajusta a las normas presupuestales si se parte de la base que dichos intereses derivan del no pago de un ingreso tributario directo como son los impuestos predial y de industria y comercio, los cuales se caracterizan porque: i) pertenecen al municipio, ii) son obligatorios, iii) son generales, según su base gravable, iv) no generan contraprestación alguna, y v) para su cobro se puede aplicar la jurisdicción coactiva, si es del caso; en consecuencia, es dable reafirmar su naturaleza tributaria.

Para dilucidar la controversia planteada, es necesario abordar no solo la naturaleza de los impuestos predial, y de industria y comercio, sino de los intereses moratorios.

Acerca del impuesto predial unificado, debe indicarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta en sentencia del 22 de septiembre de 2016, bajo el radicado 25000-23-27-000-2011-00323-01(19866), con fundamento en lo previsto en el artículo 44 de la Ley 44 de 1990, lo definió como un gravamen de tipo real, es decir, recae sobre el valor de la propiedad raíz, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta, cuyo sujeto activo es el municipio, ente competente a efectos de su recaudo. En tal sentido esa providencia precisó que "A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, la Sala precisó que el tributo «no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes

*inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor»<sup>26</sup>.*

Y en relación con el impuesto de industria y comercio, en sentencia C- 056 de 2019, la Corte Constitucional lo definió como un ingreso tributario de carácter municipal cuyo origen proviene de las labores recaudadoras del mismo ente territorial y su hecho generador son las actividades que le dan su denominación: de industria y comercio. Al respecto, esa providencia consignó que *"El impuesto de industria y comercio es un ingreso tributario de carácter territorial y, por ende, configura un ingreso endógeno de los entes locales"*. Y respecto del hecho gravado señaló que *"como se deriva de la denominación misma del tributo, es el ejercicio directo o indirecto de actividades industriales, comerciales o de servicios en el correspondiente municipio"*.

Como bien puede observarse, tanto el impuesto predial unificado como el de industria y comercio tienen carácter municipal, de tal suerte que resulta ajustado a las normas presupuestales catalogárseles como impuestos directos que hacen parte de los ingresos tributarios corrientes del presupuesto de rentas.

Ahora, en cuanto atañe al concepto *"intereses moratorios"*, vale recordar que de antaño han sido definidos por el Código Civil como una indemnización derivada del retardo en el pago de una obligación dineraria; aquella podrá ser convencional si es tasada por las partes o en su defecto legal, según se desprende de la interpretación del artículo 1617 de ese cuerpo normativo. Bajo este entendimiento, es dable señalar que el reconocimiento del pago de intereses se origina ante el retardo en el cumplimiento de una obligación dineraria y su carácter es indemnizatorio.

Entonces, mientras que el pago oportuno de una obligación tributaria a cargo del contribuyente constituye un mandato legal de imperativo acatamiento, ya la omisión o no en la ejecución debida de esa carga penderá del aquel, y, con ello, de si se causan o no en su contra los intereses moratorios respectivos.

Así las cosas, a juicio de la Sala, en el caso *sub – judice*, los intereses moratorios causados por el no pago oportuno de los impuestos predial unificado y de industria y comercio del municipio de Miraflores, se califican como ingresos no tributarios, en consideración a que no representan ingresos corrientes de carácter tributario entendidos como pagos obligatorios, sin contraprestación, fijados en virtud de norma legal, como sí lo serían los mencionados impuestos,

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. 29 de mayo de 2014. Radicación: 230012331000200900173 01(19561).

sino que, resalta la Sala, aquellos intereses se causan eventualmente en caso de que el contribuyente no asuma su pago oportunamente, y en esa medida, tales intereses pierden su connotación como ingreso corriente tributario, y se les ubica en la órbita de los ingresos no tributarios que son aquellos que, aunque son obligatorios, depende de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes, como en este caso, pagar o no, oportunamente el tributo que se le impone por ley.

En este orden de ideas, el Concejo de Miraflores, al clasificar como ingresos corrientes tributarios los intereses moratorios por concepto del no pago oportuno de los impuestos predial unificado y de industria y comercio, quebrantó el contenido del artículo 27 del Decreto 111 de 1996, que dispuso la forma de clasificar los impuestos corrientes como parte del presupuesto de rentas en tributarios y no tributarios y precisando que los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.

Por consiguiente, el cargo de ilegalidad propuesto por el Departamento de Boyacá tiene vocación de prosperidad.

**4.5.2. El segundo cargo de ilegalidad** planteado por el Departamento de Boyacá se dirige a señalar que el Concejo Municipal de Miraflores vulneró el artículo 38 del Decreto 111 de 1996, porque apropió la sobretasa ambiental como un gasto de inversión, pese a que presupuestalmente corresponde a una transferencia.

Sobre este particular, debe acotarse, en primer lugar, que en el artículo 1º del cuestionado Acuerdo la sobretasa ambiental se incorporó como impuestos indirectos que hacen parte de los ingresos tributarios de los ingresos corrientes con destinación específica, de la forma en que se muestra a continuación:

<b>1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	15.835.381.96,28
<b>11</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	9.823.309.640,00
<b>111</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION</b>	2.335.772.000,00
1111	<b>INGRESOS TIBUTARIOS</b>	1.473.500.000,00
111101	IMPUESTOS DIRECTOS	412.000.000,00
(...)	(...)	(...)
112	INGRESOS CORRIENTES CON DESTINACIÓN ESPECIFICA	7.487.537.640,00
1121	INGRESOS TRIBUTARIOS	5.510.400.000,0
112101	IMPUESTOS DIRECTOS	4.776.000.000,00

(...)	(...)	(...)
<b>112102</b>	<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>374.400.000,00</b>
(...)	(...)	(...)
<b>11210202</b>	<b>Sobretasa Ambiental</b>	<b>100.000.000,00</b>

Y en el artículo 2º, cuyo texto es objeto de reproche por la parte actora, se observa en torno a esa sobretasa que su apropiación se hizo como transferencia dentro de los gastos de inversión a partir de sus ingresos propios con destinación específica, así:

2	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS LA VIGENCIA	15.835.381.956,28
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ALCALDIA MUNICIPAL	1.715.865.000,00
22	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO PERSONERIA MUNICIPAL	131.670.000,00
23	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO CONCEJO MUNICIPAL	140.336.580,00
	Honorarios	105.300.000,00
	Otras gastos	35.036.580,00
24	SERVICIO DE LA DEUDA	625.000.000,00
<b>25</b>	<b>INVERSIÓN TOTAL</b>	<b>13.222.510.376,28</b>
251	INVERSION INICIAL POR FUENTES DE FINANCIACIÓN	13.222.510.376,28
(...)	(...)	(...)
2514	INGRESOS PROPIOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA	959.400.000,00
251403	PROPÓSITO GENERAL	959.400.000,00
(...)	(...)	(...)
25140303	OTROS SECTORES	839.400.000,00
2514030301	SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS	254.400.000, 00
(...)	(...)	(...)
2514030305	SECTOR MEDIO AMBIENTE	325.000.000,00
251403030501	PROGRAMA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	225.000.000,00
25140303050101	SUBPROGRAMA CONSERVACIÓN Y ADQUISICIÓN	185.000.000,00
25140303050102	SUBPROGRAMA CAPACITACIÓN	40. 000. 000, 00
<b>251403030502</b>	<b>SOBRETASA AMBIENTAL</b>	<b>100.000.000,00</b>
<b>25140303050201</b>	<b>TRANSFERENCIA</b>	<b>100.000.000</b>

En la contestación a la demanda, el municipio de Miraflores indicó que dicha sobretasa es un ingreso tributario, y nada justificó acerca

de su clasificación en el presupuesto de gastos que es lo que la Gobernación de Boyacá asume como una regulación contraria a las normas presupuestales en su escrito introductorio.

Con miras a resolver este cargo de ilegalidad, se analizará la regulación constitucional, legal, reglamentaria y jurisprudencia de la citada sobretasa.

Así pues, es importante acotar que la Constitución Política, en su artículo 317, previó la competencia de los municipios a fin de gravar la propiedad inmueble y la obligación de estos de establecer un porcentaje con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales, catalogándosele como una sobretasa que recae sobre un tributo existente: el del impuesto predial. En este sentido, el Texto Superior estableció:

"ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción."

Este mandato constitucional encontró su regulación en la Ley 99 de 1993, artículo 44, en el cual se precisó los mínimos y máximos que comprende dicha sobretasa sobre el total del recaudo del impuesto predial, y la facultad de la corporación edilicia de cada municipio para señalarlo, entre otros aspectos de su recaudo, así:

*"Artículo 44. Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y **con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables**, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.*

(...)

**Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el**

**recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.**

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

PARÁGRAFO 1. (...)

PARÁGRAFO 2. *Parágrafo modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:* > El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión."

El Decreto 1339 de 1994, "Por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en artículo 44 de la ley 99 de 1993", reglamentó la sobretasa ambiental como porcentaje con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, el cual es determinado anualmente por el Concejo Municipal sobre el total del recaudo del impuesto predial unificado o sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial, y debe liquidarse y trasladarse trimestralmente estos dineros a tales entidades para que cumplan con sus inversiones respectivas en la materia.

Y en sentencia C-292 de 2015, la Corte Constitucional recordó que la sobretasa o porcentaje ambiental cuenta con expreso respaldo constitucional como un instrumento financiero para la protección y defensa del medio ambiente; que no constituye un impuesto independiente porque se establece de un porcentaje de ley establecido para el impuesto predial *-he ahí su explicación a la denominación como sobretasa-* y no es una renta nacional de destinación específica sino que busca que las Corporaciones Autónomas Regionales se allanen a través de sus programas a aquellas finalidades superiores en aras de la protección del medio ambiente:

"37. Al pronunciarse sobre una demanda contra el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, la Corte señaló que el porcentaje ambiental, tiene un amplio respaldo en la Constitución comoquiera que se inserta en



la política estatal que considera la defensa del medio ambiente como una meta estratégica (Art. 339 C.P.). Es precisamente la Constitución la que establece este porcentaje (Art. 317 C.P.), lo cual, "se compagina con el espíritu de la Constitución ecológica que tiene la Carta de 1991"<sup>27</sup>. (...) Y recordó que ya la Corte Constitucional, en sentencia C-013/94, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, había señalado:

"Lo que es realmente importante es que la Constitución, sea cual fuere la denominación del tributo, legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización para que se cobre el tributo en cuestión".

"Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta Política".

"Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios". (Subrayas fuera de texto).

Hecha la anterior precisión, vale recordar que en los términos de los artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996, el presupuesto de gastos se divide en *gastos de funcionamiento*, que como su nombre lo indica buscan solventar las necesidades requeridas de personal y bienes para el debido funcionamiento de la entidad; *servicio a la deuda*, cuyo componente se encamina a saldar las obligaciones crediticias adquiridas por la entidad, y *gastos de inversión*, por medio de los cuales busca que "el valor transferido le genera riqueza, o bien que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, o a constituir capital humano, desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado, y se caracterizan por su retorno en término de beneficio económico o social inmediato y futuro. También son los que tienden a aumentar la disponibilidad del capital fijo"<sup>28</sup>.

Ahora, si bien puede señalarse que desde una perspectiva del presupuesto de rentas, la sobretasa ambiental constituye un ingreso tributario en tanto que proviene del cobro que el municipio hace respecto al impuesto predial unificado, no lo es menos que examinada en función del presupuesto de gastos representa un gasto

---

<sup>27</sup> Sentencias C-305 de 1995, y C-058 de 1994.

<sup>28</sup> Bases para la gestión del sistema presupuestal.2010.

de funcionamiento dentro de su acepción de transferencias corrientes con destino a otras entidades, en este caso, a las Corporaciones Autónomas Regionales, que en su ámbito de competencias busca coadyuvar al municipio en el cuidado de su ámbito ambiental.

Inclusive, el artículo 26 del Decreto 568 de 1996, al tratar acerca del programa anual mensualizado de caja, también ubica a las transferencias como un gasto de funcionamiento.

En efecto, recuérdese, según el marco dogmático de esta providencia, que las transferencias corrientes, que hacen parte de los gastos de funcionamiento del presupuesto de gastos, son recursos que la administración municipal por disposición legal está obligada a transferir para funcionamiento a entidades municipales, nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal, en este caso del Municipio de Miraflores a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá<sup>29</sup> en virtud de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Cabe advertir que la existencia de tales transferencias también fue prescrita por el Concejo Municipal de Miraflores en el texto del Acuerdo censurado, el cual en su artículo 9 previó expresamente el componente de "*Gastos de funcionamiento*", entre los cuales se encontraba las transferencias que "*Son recursos que transfiere el municipio al funcionamiento de los órganos o entidades descentralizados municipales, con fundamento en un mandato legal o Acuerdo Municipal. Involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando cada sección asume directamente la atención de la misma*" (fl. 33). De manera que el proceder del municipio ubicando la sobretasa ambiental como gastos de inversión y no transferencias en el presupuesto de gastos, resulta una transgresión no solo a las disposiciones presupuestales del Decreto 111 de 1994, sino a sus propias regulaciones presupuestales.

Si el Concejo de Miraflores clasificó la sobretasa ambiental en el presupuesto de gastos como un gasto de inversión implicaría que bajo dicha connotación el ente territorial accionado asume, en parte, que tiende a aumentar su disponibilidad de su capital, cual es la finalidad de este tipo de gastos, tal como se explicó líneas atrás, finalidad que en últimas se logra con la transferencia efectuada en razón a la labor realizada por la respectiva autoridad ambiental (Corporación Autónoma Regional) a favor del medio ambiente, pero que en virtud de las normas legales y el pronunciamiento jurisprudencial transcrito en materia presupuestal, es preciso asumir

---

<sup>29</sup> <https://www.corpoboyaca.gov.co/la-corporacion/nuestra-region/>

dicha sobretasa como un gasto de funcionamiento dentro de las transferencias que debe hacer el municipio a favor de dicha corporación, para que esta, con los recursos recaudados, sí emprenda las inversiones respectivas en salvaguarda de ese bien jurídico superior como es el medio ambiente que redundará en ese ente territorial.

En sentir de la Colegiatura, una interpretación alineada a la realizada por el Concejo Municipal de Miraflores desconocería principios constitucionales en materia presupuestal, así como de estirpe legal como programación integral del artículo 17 del Decreto 111 de 1994, que consiste en establecer que *“todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento **que las exigencias técnicas y administrativas demanden** como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”*.

Y para ahondar en argumentos, no sobra señalar que en el documento Excel denominado *“Catalogo de clasificación presupuestal para entidades territoriales y sus descentralizadas”*, elaborado por el Ministerio de Hacienda<sup>30</sup>, la sobretasa ambiental se clasifica en el presupuesto de gastos como *“gastos de funcionamiento – transferencias corrientes”*, doctrina que acoge la Sala con fundamento en los argumentos expuestos previamente respecto a la finalidad constitucional y legal de la sobretasa ambiental, así mismo, de los componentes de los gastos de funcionamiento y de inversión como parte del presupuesto de gastos.

En consecuencia, la Sala respaldará el cargo de ilegalidad que en este aspecto propuso en su demanda la Gobernación de Boyacá.

**4.5.3. Y en tercer lugar**, la parte actora consideró que el Acuerdo acusado desconoció las disposiciones presupuestales que regularon la incorporación en el presupuesto de rentas y en el de gastos del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingresos -FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo FGR, cargo que se desatarán como sigue:

*4.5.3.1. Del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET.*

La Gobernación de Boyacá reprocha que, respecto del FONSET, no se incluyeron los ingresos que por concepto de multas se deben

---

30

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-135548](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-135548)

recaudar como lo regula el artículo 2.2.8.4.1. del Decreto 1284 de 2017 y lo que se hizo fue incorporarlas como un ingreso no tributario dentro del capítulo de ingresos corrientes de libre destinación (código 1112010303), lo que significa que se dispusieron para financiar gastos de funcionamiento, y desconoció su destinación específica y con ello el principio de especialización de que trata el artículo 16 del Decreto 111 de 1996.

Pues bien, en el Acuerdo objeto de estudio se dispuso lo siguiente:

### **PRIMERA PARTE: PRESUPUESTO DE RENTAS**

<b>1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	15.835.381.96,28
<b>11</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	9.823.309.640,00
<b>111</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION</b>	2.335.772.000,00
1111	<b>INGRESOS TIBUTARIOS</b>	1.473.500.000,00
111101	<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	412.000.000,00
(...)	(...)	(...)
111102	IMPUESTOS INDIRECTOS	1.061.500.000,00
(...)	(...)	(...)
1112	INGRESOS NO TIBUTARIOS	127.400.000,00
111201	TASAS, MULTAS Y CONTRIBUCIONES	93.400.000,00
11120101	TASAS	19.000.000,00
(...)	(...)	(...)
11120103	MULTAS Y SANCIONES	12.400.000,00
1112010301	Multas de control fiscal	200.000,00
1112010302	Otras multas y sanciones	200.000,00
<b>1112010303</b>	<b>Multas código de policía</b>	<b>2.000.000.00</b>
1112010304	Formularios y especies valoradas	10.000.000,00

Frente a este cargo, el Municipio de Miraflores indicó en respuesta a al auto de mejor proveer del 28 de julio del presente año, que efectivamente se vislumbró tal falencia alegada por la Gobernación en la estructura y orientación de los recursos correspondientes a multas que prevé el Código de Policía por valor de dos millones de pesos, ya que el ingreso se clasificó como ingreso no tributario de libre destinación y en el gasto se destinaron junto con otros ingresos de libre destinación a inversión con recursos propios de libre destinación en el sector transporte para operación del banco de maquinaria, pero que mediante Decreto 032 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Miraflores, "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN TRASLADO DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES, DE LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020", fue superada esta falencia asignando ingresos y gastos

por este concepto al Fondo de Seguridad Territorial (*páginas 139-141 del documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer*).

Sea lo primero acotar que, pese a la existencia de este nuevo acto administrativo, Decreto 032 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Miraflores, a través del cual, asegura ese Municipio, se corrigió el yerro en que incurrió el Concejo Municipal de Miraflores en torno a la clasificación en el presupuesto de rentas y de gastos del Fondo de Seguridad Territorial, tal situación no releva a la Sala a efectos de llevar a cabo el control de validez sobre el acto enjuiciado, Acuerdo 018 del 23 de noviembre de 2019.

En efecto, este último acto tiene plena validez y eficacia, pues, por un lado, colma a cabalidad sus elementos esenciales como sujetos, objeto o contenido, causa o motivo, finalidad y formalidades, y en esa medida surte sus efectos jurídicos, y por otro, cumplió a cabalidad con el ritualismo atinente a su naturaleza como Acuerdo Municipal para su expedición, en consideración a que, como lo ilustró el acervo probatorio, ese Acuerdo tuvo los dos debates exigidos en la ley –en comisión y plenaria–, fue debidamente aprobado por los ediles, fue objeto de sanción por parte el alcalde y se hizo las publicaciones respectivas como lo certificó el personero municipal, gozando de fuerza para su ejecutividad.

Por tanto, el Acuerdo 018 del 23 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Miraflores, surte plenos efectos y con base en ello se posibilita el ejercicio del control de legalidad que se demanda frente a este, pese a que hubiese surgido actos posteriores que lo modifique y así lo expresó la jurisprudencia de lo contencioso administrativo<sup>31</sup> al señalar: *"Respecto al pronunciamiento que ahora corresponde a esta sala ha de señalarse que la desaparición de la vida jurídica de las normas atacadas sin embargo no impide un pronunciamiento judicial sobre su validez puesto que el mismo no está condicionado a su vigencia lo cual se ajusta a la finalidad del medio de control previsto en el artículo 84 del código contencioso administrativo en tanto que en el mismo se pretende garantizar la incolumidad de la legalidad objetiva dentro del ordenamiento jurídico colombiano"*.

En consecuencia, la Sala procederá a analizar la validez del citado Acuerdo a partir de los cargos expuestos por el Departamento de Boyacá<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Salar de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón. Sentencia de 10 de septiembre de 2014, Radicación número: 11001-03-26-000-2008-000-10-00(35362)

<sup>32</sup> En similar sentido: Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3. Sentencia del 22 de marzo de 2018, Validez de Acuerdo Municipal 15001233300020180002-00 contra municipio de Chivatá.

Pues bien, hecha la anterior aclaración, a juicio de la Sala, el cargo de ilegalidad propuesto por el Departamento de Boyacá, referente a que en el presupuesto de rentas no se incluyó en el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSET los ingresos que por concepto de multas se deben recaudar como lo regula el artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 1284 de 2017, tiene vocación de prosperidad.

En efecto, obsérvese que si bien en el presupuesto de rentas, en la partida 132 se incorporó el "*Fondo de Seguridad Territorial*" sus fuentes de financiación solo lo fueron, según la partida 1321 "*Impuesto de seguridad ciudadana (Ley 1106/)*" y así lo certificó el jefe de presupuesto de la Alcaldía de Miraflores (*páginas 136 a 1388 documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer*), dejando de lado que en virtud a lo previsto en el artículo 2.2.8.4.1. del Decreto 1284 de 2017, dentro de dichas fuentes también hace parte las multas impuestas en materia contravencional de que trata la Ley 1801 de 2016, así:

Artículo 2.2.8.4.1. *Recaudo y administración del dinero por concepto de multas.* 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.

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.

Aclara la Sala que pese a que en el Acuerdo 037 de 2012, emanado del Concejo Municipal de Miraflores a través del cual se creó el FONSET, se dejó de lado como fuente de financiación las multas contravencionales (artículo 5) (*páginas 136 a 1388 documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer*), ello pudo obedecer al año de su expedición que no trajo consigo la reforma que a tal fuente de

financiación se debía acudir por mandato del Decreto 1284 de 2017; en todo caso, esta omisión no legitima la falencia en que incurrió dicha corporación edilicia para su incorporación, si se tiene en cuenta que es un mandato legal que está vigente y cuya destinación es específica.

De manera que no resulta ajustado a la ley el hecho de clasificar presupuestalmente los ingresos por multas contravencionales como un ingreso no tributario dentro del capítulo de ingresos corrientes de libre destinación (código 1112010303), pues ello se traduciría en que la Administración, a la hora de ejecutar el presupuesto, lo destinara para el financiamiento de sus gastos de funcionamiento, perdiéndose la destinación específica que se otorgó a dichos recursos en virtud a lo previsto en la Ley 1421 de 2010, la Ley 1738 de 2014 y el Decreto reglamentario 399 de 2011, y en contravía del principio presupuestal de especialización consagrado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1994, consistente en que *"Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas"*.

Así las cosas, la Sala concluye que este cargo de ilegalidad también está llamado a prosperar.

#### 4.5.3.2. *Del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI.*

Sobre este fondo la Gobernación de Boyacá señaló que debió reflejarse tanto en el capítulo de ingresos como en el de gastos.

En el Acuerdo acusado se advirtió que, en el presupuesto de rentas, en lo que atañe al código de los Fondos Especiales, tal fondo no fue incorporado. Veamos:

<b>1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	15.835.381.96,28
(...)	(...)	(...)
13	FONDOS ESPECIALES	6.012.072.316,28
131	FONDO LOCAL DE SALUD	5.712.072.316,28
(...)	(...)	(...)
132	FONDO DE SEGURIDAD TERRITORIAL	200.000.000,00
(...)	(...)	(...)
133	FONDO DE GESTION DEL RIESGO (TRANSPORTE DE CRUDO)	100.000.000,00

Y que en el presupuesto de gastos tampoco se hace referencia al mismo.

Por su parte, el municipio de Miraflores adujo que los ingresos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI, se encuentran reflejados en el presupuesto de ingresos y gastos con destinación específica (fl. 190), y a su turno, el jefe de presupuesto de la Alcaldía certificó que los ingresos con que se financia ese Fondo corresponden a la participación para agua potable y saneamiento básico de las transferencias del Sistema General de Participaciones (páginas 136 a 1388 documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer).

A efectos de comprender el alcance de dichas omisiones presupuestales, la Sala retoma las consideraciones esbozadas en un asunto de similares contornos al debatido<sup>33</sup> en el cual el Departamento de Boyacá enrostraba como vicio de legalidad en materia presupuestal el hecho que el Concejo Municipal no hubiese incorporado el mencionado fondo en el presupuesto de rentas ni apropiarse los gastos en el presupuesto respectivo. En esa ocasión, se endilgó una omisión al no apropiarse en los presupuestos de rentas y de gastos la destinación completa y específica del FSRI. En tal sentido, el análisis de ilegalidad planteado apuntó a examinar el carácter de dicha omisión 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, recordó 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, se dijo que en la sentencia C-480 de 2019, la Corte ilustró 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 legislador"*<sup>34</sup>. Las segundas hipótesis se definen como *"todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución"*<sup>35</sup>. 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".

---

<sup>33</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N. 1, Sentencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020). Validez de Acuerdo Municipal. Demandado: municipio de Boavita. Radicación: 150012333000-2020-00089-00. M.P. Fabio Iván Afanador García.

<sup>34</sup> Bovero Michelangelo, Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución. En Pedro Salazar Ugarte, La democracia constitucional: una radiografía teórica, FCE, España, 2007, pp. 13-43.

<sup>35</sup> Sentencias C-543 de 1996.



Conforme lo sostuvo la Corte 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 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 jurídico<sup>36</sup>.

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 saber<sup>37</sup>:

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> En las sentencias C-352 de 2017, C-383 de 2018 y C-329 de 2019.

“(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 normativo”<sup>38</sup>.

(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.

(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”*<sup>39</sup>.

(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 (...)”<sup>40</sup>.

Finalmente, acotó 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”*<sup>41</sup>, 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”*<sup>42</sup>.

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 inexequibilidad, 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 exequible, siempre y cuando su efecto se entienda extendido a otras situaciones distintas de las que la norma directamente contempló, precisamente aquellas respecto de*

---

<sup>38</sup> Sentencias C-352 de 2017 y C-083 de 2018.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Sentencias C-083 de 2018 y C-029 de 2009.

<sup>41</sup> Sentencias C-555 de 1994, C-864 de 2008 y C-449 de 2009.

<sup>42</sup> Sentencia C-401 de 2016.

*las cuales se encontró probada la alegada omisión legislativa*<sup>43</sup>. 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, se subrayó que los fondos especiales, como 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 como Fondos Especiales y en virtud a ello debe dársele tal tratamiento que debía reflejarse en el presupuesto de gastos.

En consecuencia, bajo ese horizonte de comprensión, resultaba forzoso catalogar a cada uno de dichos fondos como un rubro independiente en el presupuesto de rentas de los Fondos Especiales, 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 líneas atrás, era imprescindible que se precise en el presupuesto de rentas y en el de gastos su incorporación, 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 incurrió en una omisión legislativa relativa sujeto a control, criterio que se asume nuevamente.

En el caso concreto, esta Sala de Decisión encontró que el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) no figura ni en el presupuesto de rentas ni de gastos, lo cual contraviene los principios presupuestales como el de unidad de caja consagrado en el artículo 16 del Decreto 111 de 1994, mediante el cual se establece 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 de la Nación. Y principios constitucionales en materia de gastos, como el artículo 346 que 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

---

<sup>43</sup> Sentencia C-522 de 2009.

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, y el artículo 347 Constitucional, que 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.

En esta medida, la Sala echa de menos la determinación de los recursos de tal Fondo que conforme con el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, en consonancia con los artículos 4 y 5 de su Decreto reglamentario 565 de 1996, cuyo fin no es otro que sufragar subsidios para usuarios de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos 1 2 y 3.

Carece de asidero jurídico el argumento defensivo expuesto por el Municipio de Miraflores en cuanto a que ese fondo se financia con los recursos por participación para agua potable y saneamiento básico de las transferencias del Sistema General de Participaciones y en esa medida los ingresos del Fondo se encuentran reflejados en el presupuesto de ingresos y gastos con destinación específica (fl. 190) lo cual se irradió así en el presupuesto de rentas:

<b>1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	15.835.381.96,28
<b>11</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	9.823.309.640,00
<b>111</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION</b>	2.335.772.000,00
g(...)	(...)	(...)
1123	TRANSFERENCIAS	1.977.137.640,00
112301	PARA INVERSION	1.977.137.640,00
11230101	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.752.137.640,00
(...)	(...)	(...)
1123010102	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	445.141.066,00
112301010201	Déficit de coberturas	130.013.635,00
112301010202	Población atendida	127.378.626,00
112301010203	Ampliación de coberturas	11.869.100,00
112301010204	Pobreza	175.879.705,00

Y en el presupuesto de gastos, efectivamente como sigue:

<b>2</b>	<b>PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS LA VIGENCIA</b>	15.835.381.956,28
(...)	(...)	(...)

25	INVERSIÓN TOTAL	13.222.510.376,28
251	INVERSION INICIAL POR FUENTES DE FINANCIACIÓN	13.222.510.376,28
2511	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.752.137.640,00
251101	SECTOR EDUCACIÓN	258.220.836,00
(...)	(...)	(...)
25110201	PROGRAMA ACUEDUCTOS	243.905.066,00
2511020101	SUBPROGRAMA INFRAESTRUCTURA	140.025.066,00
2511020102	SUBPROGRAMA SUBSIDIOS	103.880.000,00
25110202	PROGRAMA ALCANTARILLADO	30.316.000,00
2511020202	SUBPROGRAMA SUBSIDIOS	30.316.000,00
25110203	PROGRAMA ASEO	170.920.000,00
2511020302	SUBPROGRAMA SUBSIDIOS	170.920.000,00

Sin embargo, como se dijo previamente, este argumento está llamado a desecharse, porque, 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.

No resulta aceptable que, si ese Fondo tiene diversas fuentes de financiación, entonces a cada una de aquellas fuentes se le clasifique indistintamente en las diversas modalidades que conforman el presupuesto de rentas, como ocurrió en el sub – lite, que tomó en consideración el origen de los ingresos como del Sistema General de Participaciones, clasificándosele como ingresos corrientes, pues siendo así se anularía su financiación y su destinación primigenia como fondo especial.

En ese orden de ideas, el cargo de ilegalidad examinado está llamado a prosperar.

#### *4.5.3.3. Del Fondo de Gestión de Riesgo –FGR.*

La Gobernación de Boyacá aseveró que solo se asignaron recursos de transporte de crudo dejando de lado otros como los de libre inversión y de libre destinación; tal omisión dejó sin respaldo financiero ese Fondo, y finalmente, que en el presupuesto de gastos de ese fondo no discriminó los programas y subprogramas en que se invertiría los recursos respectivos.

Acerca de estos cargos de ilegalidad, la Colegiatura avizora que el fondo en mención se le incorporó en los fondos especiales del presupuesto de rentas como "Fondo de Gestión de Riesgo (Transporte de Crudo" (sic) así:

<b>1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>15.835.381.96,28</b>
(...)	(...)	(...)
13	FONDOS ESPECIALES	6.012.072.316,28
(...)	(...)	(...)
<b>133</b>	<b>FONDO DE GESTION DEL RIESGO (TRANSPORTE DE CRUDO)</b>	<b>100.000.000,00</b>

Y en el presupuesto de gastos consagrado en el artículo segundo del Acuerdo examinado tal fondo se incorporó así:

2	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS LA VIGENCIA	15.835.381.956,28
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ALCALDIA MUNICIPAL	1.715.865.000,00
22	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO PERSONERIA MUNICIPAL	131.670.000,00
23	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO CONCEJO MUNICIPAL	140.336.580,00
	Honorarios	105.300.000,00
	Otras gastos	35.036.580,00
24	SERVICIO DE LA DEUDA	625.000.000,00
25	INVERSIÓN TOTAL	13.222.510.376,28
251	INVERSION INICIAL POR FUENTES DE FINANCIACIÓN	13.222.510.376,28
(...)	(...)	(...)
<b>2517</b>	<b>FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO</b>	<b>100.000.000,00</b>

El ente territorial accionado defendió la legalidad presupuestal de ese Fondo en los términos consignados en el Acuerdo 018, al señalar que los ingresos que financian el Fondo de Gestión del Riesgo corresponden a recursos que percibe el municipio por el impuesto al transporte de crudo ya que este fondo no cuenta con una fuente propia para su financiación (*páginas 136 a 1388 documento pdf denominado Respuesta Auto mejor proveer*).

Pues bien, de cara a la forma en que se incorporó y apropió dicho Fondo, la Sala estima que el cargo examinado también debe salir avante por las razones que se exponen a continuación.

Como se indicó en el marco normativo de esta providencia, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres constituye 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, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, y en concordancia con Ley 1523 de 2012.

Desde esta definición surge para la Sala un primer cuestionamiento a la forma en que se incorporó dicho fondo al presupuesto de rentas, puesto que se hizo bajo una denominación exótica no como Fondo Territorial de Gestión de Riesgo de Desastres sino como "*FONDO DE GESTION DEL RIESGO (TRANSPORTE DE CRUDO)*", definición que se aleja de la prevista en la citada normatividad y que conduce a una confusión de cara a las variadas finalidades de ese fondo, entre las cuales se encuentran la asistencia social y atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, no exclusivamente a riesgos en el transporte de crudo como ello quisiera significar. Esto no pasa a ser un error de menor valía si se tiene en cuenta la finalidad del presupuesto como instrumento de planeación de recursos.

Si lo que quería representar el Concejo Municipal de Miraflores era que dicho Fondo se financiaba con recursos provenientes del transporte de crudo como lo explicó en la contestación a la demanda, debió reflejarlo así en el código presupuestal respectivo que se derivaba del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, de suyo su nombre correcto en condición de cuenta especial y el cual comportaba su forma de financiación desde el "impuesto al transporte de crudo", omisión que resulta cuestionable a esa corporación edilicia y que efectivamente vulnera principios presupuestales como el de especialización, entendido como que, "*Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas*" (artículo 18, Decreto 111 de 1994).

Ahora, respecto a la omisión que le enrostra el Departamento en cuanto a que no apropiaron fuentes de financiación además de ese impuesto al transporte de crudo, la Sala considera que también está llamada a acogerse, pues si se parte del hecho que no se determinó

claramente su forma de financiación sobre la base de dicho impuesto, forzoso es señalar que aquellas fuentes eran inexistentes. Y como bien lo señaló la parte actora, en los términos del artículo 53 de la Ley 1523 de 2012, existen varias fuentes de financiación para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres, que acorde con la doctrina de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo se consideran:

- 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”.

Entonces, aunque en el presupuesto de rentas se apropió el Fondo de Gestión del Riesgo, ello lo hizo de manera errónea ajeno a su correcta denominación y finalidad, lo cual incidió en la adecuada financiación del mismo.

Por último, la Colegiatura dirá que respalda el cuestionamiento de la Gobernación en relación a la omisión en que incurrió el Concejo Municipal de Miraflores al apropiar el aludido Fondo, puesto que efectivamente no discriminó los programas y subprogramas a financiar con sus recursos, transgrediendo el mandato establecido en el artículo 36 del Decreto 111 del 1996 del mencionado presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones que se distingue en: i) gastos de



funcionamiento, ii) servicio de la deuda pública, y ii) gastos de inversión cuya **clasificación está sujeta al reglamento del Gobierno nacional**, y particularmente, el Decreto 568 de 1996, previó en su artículo 14, tal exigencia como: "**(...) Programas y Subprogramas. Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas**". (Negrilla y subraya de la Sala)

Nada de ello se reflejó en el código presupuestal 2517 del presupuesto de gastos, lo cual resulta preocupante de cara a la forma en que la Administración intervendrá para lograr los objetivos del Fondo a fin de focalizar con mayor minucia en tiempo y metodología las necesidades a contrarrestar de acuerdo con su finalidad.

En consecuencia, los cargos de ilegalidad expuestos contra el Fondo de Gestión de Riesgo –FGR, encuentran sustento probatorio para esta Sala, y así se declarará.

#### **4.6. Conclusión final.**

Recapitulando, la Sala Primera de Decisión de este Tribunal estima que las ilegalidades y omisiones en que incurrió el Concejo Municipal de Miraflores en la expedición del Acuerdo censurado tienen la potencialidad de invalidarlo en su totalidad como lo deprecó el Departamento de Boyacá y así se declarará.

En razón a las omisiones en que pudo incurrir el alcalde y los ediles del Concejo Municipal de Miraflores porque: i) incorporaron los intereses que se recaudan por concepto de la mora en el pago de impuestos predial y de industria y comercio como un ingreso tributario, pese a que su naturaleza es el de impuesto no tributario, ii) Apropiaron la sobretasa ambiental como un gasto de inversión, pese a que presupuestalmente corresponde a una transferencia corriente, iii) y no incorporaron y apropiaron legalmente en el presupuesto de rentas y gastos el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingresos -FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo FGR –, en detrimentos de los principios y normas presupuestales en la materia, se ordenará compulsar copia 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** del Acuerdo N° 018 del 23 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de MIRAFLORES, *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO MIRAFLORES – BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2020"*, por las razones expuestas en esta providencia.

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

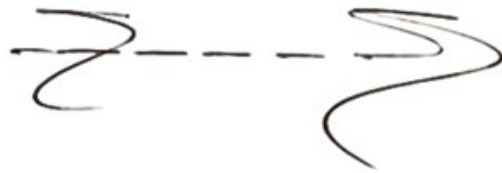
**TERCERO. – COMPULSAR** copias de este expediente con destino a la Procuraduría Regional de Boyacá para que se investigue las eventuales faltas disciplinarias en que hayan incurrido el alcalde y los ediles del Concejo Municipal de Miraflores, por cuanto: i) incorporaron los intereses que se recaudan por concepto de la mora en el pago de impuestos predial y de industria y comercio como un ingreso tributario, pese a que su naturaleza es el de impuesto no tributario, ii) apropiaron la sobretasa ambiental como un gasto de inversión, pese a que presupuestalmente corresponde a una transferencia corriente, iii) y no incorporaron y apropiaron legalmente en el presupuesto de rentas y gastos el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET, el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingresos -FSRI y el Fondo de Gestión del Riesgo FGR-.

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

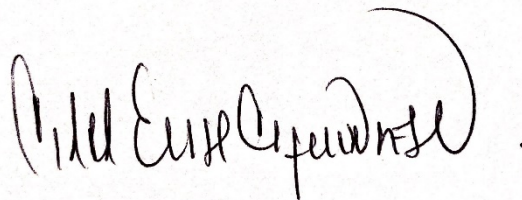
**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*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