



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN 3

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA:	VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
RADICACIÓN:	15001-23-33-000-2020-02275-00
ACCIONANTE:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE PAYA – Acuerdo 010 del 31 de agosto de 2020
TEMA:	AUTORIZACIÓN DE COMPRA DE LOTE DESTINADO A LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE SALUD – PREINVERSIÓN NO REQUIERE INCLUSIÓN EN PLAN BIENAL DE INVERSIONES PÚBLICAS EN SALUD
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez del Acuerdo 010 del 31 de agosto de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Paya, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE PAYA, PARA ADQUIRIR UN BIEN INMUEBLE MEDIANTE LA MODALIDAD DE COMPRA; DESTINADO A LA CONSTRUCCIÓN DE SEDE DE LA E.S.E. CENTRO DE SALUD MORCOTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA RESIDUAL – PTAR. (sic) DE LA INSPECCIÓN DE MORCOTE DEL MUNICIPIO DE PAYA".

I. ANTECEDENTES

SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ¹

Petición de invalidez

1. El Departamento de Boyacá solicitó que se declare la invalidez del Acuerdo 010 del 31 de agosto de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Paya, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 305-10 de la Constitución y con base en los artículos 82 de la Ley 136 de 1994, 119 a 121 del Código de Régimen Político Municipal, y 162 y 166 del CPACA.

Fundamentos de derecho

2. La entidad accionante sostuvo que el acto acusado no demostró que la compra del inmueble se encuentra incluida en el Plan Bienal de

¹ Archivo 2 del expediente electrónico.

Inversiones Públicas en Salud, que se refiere a las inversiones destinadas a infraestructura, dotación o equipos biomédicos que el Ministerio de Salud y Protección Social determine que son de control especial.

3. Adujo que el acto tampoco previó que el parágrafo 1.º del artículo 54 de la Ley 715 de 2001 determinó que las instituciones prestadoras de salud públicas requieren de la aprobación de sus proyectos de inversión por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, para el conjunto de servicios e instalaciones que este defina como de control especial de oferta.

4. Indicó que el municipio no anexó ningún documento que acreditara la aprobación de la inversión por parte del aludido ministerio ni del Departamento de Boyacá, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 43.2.7 de la Ley 715 de 2001.

5. Insistió en que del acto acusado no puede extraerse que la compra del bien inmueble esté incluida en el Plan Bienal de Inversión Pública en Salud del municipio, de conformidad con la Resolución 1985 de 2013 y la Circular 064 del 10 de marzo de 2020, emitida por el Secretario de Salud de Boyacá.

6. Concluyó que *“los Municipios (sic) no se (sic) pueden realizar inversiones en infraestructura física (incluye refuerzo estructural) y dotación si la inversión no se encuentra inscrita en el Plan Bienal de Inversiones y que éste (sic) esté aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social”*.

TRÁMITE PROCESAL

7. La solicitud de examen de validez fue admitida con auto del 29 de octubre de 2020², en virtud de lo cual la providencia fue notificada a los intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto-Ley 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA³.

INTERVENCIONES

8. Dentro del término de fijación en lista no se presentó intervención ciudadana y el único sujeto procesal que se pronunció fue la **Alcaldía del Municipio de Paya**⁴.

² Anotación 4 SAMAI.

³ Anotaciones 7 y 9 SAMAI.

⁴ Anotación 10 SAMAI.

9. La entidad se opuso a la solicitud de invalidez e hizo alusión a que la autorización surtió el trámite que prevé el reglamento interno del concejo de la localidad.

10. Adujo que la compra del inmueble tiene como fin la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura que están incluidos dentro del Plan Municipal de Desarrollo (construcción de una sede de la E.S.E. Centro de Salud de Morcote y de la PTAR), para los cuales se requiere que el municipio cuente con un lote de terreno para su construcción.

11. Expuso que *“el proyecto denominado ‘Construcción de la nueva sede de la ESE Empresa Social del Estado Sede Morcote’ fue debidamente inscrito dentro del Plan Bienal de Salud a través del aplicativo dispuesto para tal fin; pero es importante aclarar que la compra del predio es un acto previo a la inversión en infraestructura física tanto de la ESE como de la PTAR e incluso a futuro y a través de un cambio de destinación podrá ser usado para otros fines de interés general, en caso que los proyectos a los que inicialmente fueron asociados no puedan ser desarrollados”*.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

12. El agente del Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

13. Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y al no configurarse ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el asunto.

PROBLEMA JURÍDICO

14. El asunto se contrae a determinar si: *¿La compra del lote de terreno que autorizó el Concejo Municipal de Paya para la construcción de infraestructura de salud, debía estar previamente incluida en el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud?*

15. Del análisis del expediente, la Sala anuncia la posición que asumirá así:

Tesis argumentativa propuesta por la Sala

De acuerdo con la normatividad que rige la materia, los proyectos de inversión que deben incluirse en los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud son los que corresponden a (i) infraestructura física, y (ii) dotación

de equipos biomédicos para la prestación de servicios de salud que se consideren como de control especial de oferta.

El primer concepto hace alusión a productos relacionados con actividades constructivas humanas (por ejemplo, ampliación, adecuación, obra nueva, remodelación o reposición de infraestructura), por lo que la adquisición de un predio sin ningún tipo de desarrollo no encaja en él, a pesar de tratarse de un presupuesto anterior a la labor de edificación.

En este orden de ideas, el Concejo Municipal de Paya no requería verificar o acreditar que la compra del lote de terreno para la construcción de la sede de la E.S.E. Centro de Salud Morcote estuviera incluida en el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud antes de emitir la autorización contenida en el acto acusado, pues esa gestión no se considera una inversión en infraestructura física, sino una preinversión.

En consecuencia, el Tribunal negará la solicitud de invalidez.

CASO CONCRETO

Acto acusado

16. El contenido del acto demandado es el siguiente:

“(…)

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al alcalde municipal de Paya, para adquirir mediante la modalidad de compra, **parte del área**, del inmueble EL JAVAL; identificado con el plano No. 15-15533-00363; y con matrícula inmobiliaria No. 094-0020498, de (sic) la oficina de la oficina (sic) de registro de instrumentos públicos del círculo de Socha, el cual está ubicado en el centro poblado Morcote, propiedad de **LUIS ANTONIO COTINCHARA** identificado con cédula de ciudadanía No. 74.812.277; y de **ABIGAIL EGUE CACHAY**, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.906.279, teniendo en cuenta los conceptos técnicos y avalúos correspondientes.

ARTÍCULO SEGUNDO: El área autorizada para adquirir, conforme a los proyectos de inversión a ejecutar, son:

- a. Área de compra para proyecto de la E.S.E: 6.000 M2 (sic)
- b. Área de compra para proyecto de la PTAR: 2.000 M2 (sic)

ARTÍCULO TERCERO: Destinación: El inmueble autorizado para su adquisición será destinado **a la construcción** de SEDE DE LA E.S.E. CENTRO DE SALUD MORCOTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA RESIDUAL - PTAR. (sic) DE LA INSPECCIÓN DE MORCOTE DEL MUNICIPIO DE PAYA (sic)

ARTÍCULO CUARTO: La autorización proferida en el artículo primero tendrá vigencia hasta por seis (6) meses contados a partir de la sanción y publicación de este acuerdo.

ARTÍCULO QUINTO: El alcalde municipal, deberá contratar el avalúo comercial, previo a la compra del predio, en los términos señalados por la Ley 1673 de 2013 y demás normas vigentes y pertinentes.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Acuerdo Municipal rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

(...)” (Resaltado del texto original)

Análisis de la Sala

17. El único cargo de la demanda, que delimita el estudio que debe adelantar el Tribunal, se refiere al supuesto incumplimiento de la obligación de incluir la compra del lote de terreno para la construcción de la sede de la E.S.E. Centro de Salud Morcote, en el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud.

18. Al respecto, los planes en mención se encuentran regulados en el artículo 65 de la Ley 715 de 2001, como sigue:

ARTÍCULO 65. PLANES BIENALES DE INVERSIONES EN SALUD. <Apartes tachados declarados inexecutable> Las secretarías de salud departamentales y distritales prepararán cada dos años un plan bienal de inversiones públicas y privadas en salud, **en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación o equipos biomédicos que el Ministerio de Salud determine que sean de control especial.**

Estos planes se iniciarán con la elaboración de un inventario completo sobre la oferta existente en la respectiva red, y deberán presentarse a los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud. Los Planes bienales deberán contar con la aprobación del Ministerio de Salud, para que se pueda iniciar cualquier obra o proceso de adquisición de bienes o servicios contemplado en ellos.

*No podrán realizarse inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, la institución pública que realice **inversiones por fuera del plan bienal**, no podrá financiar con recursos del Sistema General de Participaciones el costo de la inversión o el de operación y funcionamiento de los nuevos servicios. ~~Cuando las instituciones privadas realicen inversiones por fuera del plan bienal, no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.~~*

El plan bienal de inversiones definirá la infraestructura y equipos necesarios en las áreas que el Ministerio de Salud defina como de control de oferta. Las

instituciones públicas ~~e privadas~~ que realicen inversiones en estas áreas no previstas en el plan bienal, serán sancionadas. Los gerentes y las juntas directivas de las instituciones públicas podrán ser destituidos por mala conducta y ~~las instituciones privadas no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)~~" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

19. De manera concordante, el artículo 42.22 de la misma ley establece como competencia de la Nación “[a]probar los Planes Bienales de Inversiones Públicas, para la prestación de los servicios de salud, de los departamentos y distritos, en los términos que determine el Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con la política de prestación de servicios de salud”, mientras que el artículo 43.2.7 indica que los departamentos tienen la función de “[a]valar los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud, de los municipios de su jurisdicción, en los términos que defina el Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con la política de prestación de servicios de salud, cuyo consolidado constituye el Plan Bienal de Inversiones Públicas Departamentales”⁵.

20. En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió las Resoluciones 2514 de 2012 y 5096 de 2017, las cuales regulan los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud, tanto ordinarios como dirigidos a atender necesidades en situaciones de declaratoria de calamidad pública, desastre o emergencia sanitaria en salud o emergencia nacional en salud pública, sanitaria y/o evento catastrófico.

21. Estas normas, que son las que principalmente regulan la materia, coinciden en que los proyectos de inversión que deben incluirse en los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud son los que corresponden a **(i)** infraestructura física, y **(ii)** dotación de equipos biomédicos para la prestación de servicios de salud que se consideren como de control especial de oferta.

22. Ahora bien, dentro de la primera categoría –que es la que interesa al proceso– ninguna de las disposiciones mencionadas anteriormente, incluye explícitamente la compra de los lotes en los que se pretende la construcción de instalaciones relacionadas con la prestación del servicio de salud. Además, en criterio de la Sala, la infraestructura física hace alusión a productos relacionados con actividades constructivas humanas, por lo que un predio sin ningún tipo de desarrollo no encaja en ese

⁵ Cabe anotar que la redacción actual de ambas competencias corresponde a la adición introducida por el artículo 5.º de la Ley 1438 de 2011.

concepto, a pesar de tratarse de un presupuesto anterior a la labor de edificación.

23. Debe tenerse en cuenta que el artículo 3.º de la Resolución 2053 de 2019, a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social estableció las reglas y los requisitos para la expedición de los conceptos técnicos de viabilidad de los proyectos de inversión cuya fuente de financiación o cofinanciación sea el presupuesto de dicha cartera (dentro de los cuales están aquellos que deben incluirse en los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud), incluye en la definición de las siguientes acciones el concepto de infraestructura física:

*“(...) **ARTÍCULO 3. DEFINICIONES.** Para efectos de dar cumplimiento a este acto administrativo, se deben tener en cuenta las siguientes definiciones:*

1. Ampliación: proyectos de infraestructura en los cuales se incrementa el área física construida de una edificación existente.

2. Adecuación: intervención de la infraestructura física, conservando el uso del área, sin incremento del área construida, mejorando las condiciones existentes de acabados y tecnología.

(...)

9. Obra nueva: construcción de infraestructura física que se realice en terrenos no intervenidos o en aquellos en los que se reponga parcial o totalmente la edificación existente.

(...)

12. Remodelación: intervención de la infraestructura física, en la que se modifican las condiciones espaciales y técnicas de los ambientes, sin incrementar el área construida.

(...)

15. Reposición de infraestructura: construcción [es decir, obra nueva] de una edificación nueva en sustitución de una existente. Puede realizarse en un lote nuevo o en el mismo lote del pre existente. (...)” (Subraya fuera del texto original)

24. El entendimiento que expone la Sala es el mismo que aplica el Ministerio de Salud y Protección Social. Producto de un requerimiento efectuado dentro del proceso, el Subdirector de Infraestructura en Salud de la entidad informó lo que sigue:

“(...) las actividades de preinversión, como la compra del lote de terreno en el que se construirá la sede Morcote de la E.S.E. Centro de Salud del municipio de Paya, tal y como se menciona en la pregunta, no es objeto de inclusión en el Plan Bienal de Inversión, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- **El artículo 65 de la Ley 715 de 2001**, señala que: Las Secretarías de Salud Departamentales y Distritales, prepararán cada dos años un plan bienal de inversiones públicas y privadas en salud, en el cual incluirán las destinadas a **infraestructura**, dotación o equipos biomédicos que el Ministerio de Salud determine que sean de

control especial. Igualmente, que no podrán realizarse inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud.

- El artículo en referencia señala además que, el plan bienal de inversiones definirá la infraestructura y equipos necesarios en las áreas que el Ministerio de Salud defina como de control de oferta.
- El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 2514 de 2012, establece los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud que deberán incluir los siguientes tipos de proyectos de inversión: Inversiones en infraestructura física, e inversiones en dotación de equipos biomédicos para la prestación de servicios de salud considerados como de control especial de oferta, señalados en el artículo 2 de la citada resolución.
- **Las iniciativas de inversión en infraestructura física, incluidas en los planes bienales corresponden a conceptos tales como: Obra nueva, ampliación, remodelación, refuerzo estructural, entre los que no se encuentra la adquisición de terrenos, por no enmarcarse dentro del concepto de infraestructura física. (...)** (Subraya y negrilla fuera del texto original).

25. En idéntica línea, la Secretaría de Salud de Boyacá certificó lo siguiente el 30 de septiembre de 2020:

*“(...) Que el proyecto denominado ‘**CONSTRUCCION** (sic) **DE LA NUEVA SEDE DE LA ESE EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO SEDE MORCOTE**’ se encuentra registrado en el ajuste N° 1 al Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud 2020 – 2021, el precitado proyecto fue presentado y aprobado por el Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud en sesión del pasado 25 de noviembre de 2020, como requisito para remisión del consolidado departamental de inversiones para emisión de concepto de aprobación por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

Que la adquisición de bienes inmuebles es considerada como preinversión por tanto este tipo de adquisiciones no se registran en los planes bienales de inversión y no requieren de autorización de la Secretaría Departamental de Salud. (...)

(Subraya y negrilla fuera del texto original)

26. Y con oficio del 19 de marzo de 2021 agregó:

*“(...) En las sesiones del Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud que son citadas para aprobar las planeaciones de inversiones registradas en el aplicativo web del plan bienal, **no se analiza información referente a los predios donde se construirán las ESE.** Es decir, en el Plan Bienal de inversiones solamente se inscriben proyecciones de inversión en **Infraestructura física o adquisición de Dotación (sic) biomédica.** (...)*

(Subraya y negrilla fuera del texto original)

27. En este orden de ideas, el Concejo Municipal de Paya no requería verificar o acreditar que la compra del lote de terreno para la construcción de la sede de la E.S.E. Centro de Salud Morcote estuviera incluida en el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud antes de emitir la autorización contenida en el acto acusado, pues esa gestión no se considera una inversión en infraestructura física, sino una preinversión.

28. Por lo anterior, el único cargo de la solicitud de invalidez no prospera.

Consideraciones finales

29. Llama la atención de la Sala que, como ha ocurrido con otros asuntos, dependencias pertenecientes al mismo Departamento de Boyacá desvirtuaron los razonamientos en los que se sustenta la solicitud de invalidez.

30. En este caso, mientras que la profesional vinculada a la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica de Boyacá afirmó que la autorización de compra del inmueble requería que el proyecto estuviera previamente incluido en el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, la Secretaría de Salud de Boyacá explicó expresamente que ese requisito no era aplicable y añadió que el Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud no estudiaba ese tipo de inversiones (en estricto sentido, preinversiones).

31. Lo anterior denota una falta de coordinación institucional, que repercute en la interposición de acciones que contradicen los propios criterios o procedimientos de la entidad y terminan representando un desgaste para la administración de justicia.

32. Por esa razón, se exhortará a la unidad administrativa especial en comento para que adelante gestiones de coordinación institucional antes de presentar observaciones a los acuerdos municipales, a efectos de que estas cuenten con seriedad y sustento jurídico de cara al ejercicio de la función constitucional a cargo del Gobernador.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, la Sala de Decisión 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de invalidez del Acuerdo 010 del 31 de agosto de 2020, expedido por el **Concejo Municipal de Paya**, respecto

del cargo formulado por el Departamento de Boyacá, por los motivos indicados en esta providencia.

SEGUNDO: EXHORTAR a la **Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento de Boyacá** para que adelante gestiones de coordinación institucional antes de presentar observaciones a los acuerdos municipales, a efectos de que estas cuenten con seriedad y sustento jurídico de cara al ejercicio de la función constitucional a cargo del Gobernador.

TERCERO: NOTIFICAR la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Paya (Boyacá), en los términos del artículo 203 del CPACA.

CUARTO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión, en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado electrónicamente
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Firmado electrónicamente
NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado

Firmado electrónicamente
MARTHA ISABEL PIÑEROS RIVERA
Magistrada