

PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL – Alcance

A través de este principio se busca que las diferentes entidades y organismos que conforman el Estado tengan independencia presupuestal mediante el conjunto de políticas, conceptos y procedimientos comunes a todos los presupuestos, en procura de una hacienda pública coherente en cuanto a la programación, elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos; disposiciones consagradas inicialmente en la Ley orgánica del presupuesto. Ahora bien, respecto de los principios presupuestales establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto, la Corte Constitucional ha señalado que deben entenderse como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos; señalando que el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macroeconómico. Por ello, reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Congreso de la República en materia presupuestal.

VIGENCIAS FUTURAS – Marco normativo histórico / VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – Propósito / VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – Marco normativo. Ley 819 de 2003 / VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – Evolución de la jurisprudencia de la sección primera / CAMBIO DE JURISPRUDENCIA – Efectos hacia el futuro

La jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado desde la sentencia del 14 de julio de 2011, en forma reiterada y pacífica venía sosteniendo que a la luz de la Ley 819 de 2003 no eran procedentes las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, en razón a que la norma orgánica del presupuesto sólo las contempló para la Nación, cerrando así la posibilidad de una utilización de esos recursos. [...] De allí que si la prescripción legal no establecía las vigencias futuras excepcionales en pro de departamentos y municipios, esta facultad no era extensible a través de acuerdos y ordenanzas, posición que será acogida para la resolución del asunto puesto a consideración de esta Sala, por cuanto como se verá más adelante la jurisprudencia adiada el 1º de febrero de 2018, proferida por la Sección Primera de esta Corporación según la cual, a la luz de los principios de autonomía presupuestal e igualdad frente a la Nación, los municipios y departamentos disponían de la potestad de adaptar en sus Estatutos Orgánicos del Presupuesto el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, relativo a las vigencias futuras excepcionales, es aplicable hacia futuro.

VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – Los entes territoriales no están facultados por el legislador para comprometerlas / VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – En vigencia de la Ley 819 de 2003 solo le era permitido a la Nación afectarlas

La lectura detenida de la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto –compilado en el Decreto 111 de 1996– faculta de manera expresa a la Nación para la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras, de conformidad con su artículo 11. No obstante, no ocurrió lo mismo en relación con las entidades territoriales, pues ellas solo fueron habilitadas para adquirir obligaciones con cargo a vigencias futuras ordinarias, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de ese mismo cuerpo normativo. De allí que la Sala estime que, a la manera como lo consideró el Tribunal a quo, que las entidades territoriales no estaban autorizadas para autorizar vigencias futuras excepcionales, lo que hizo el acto acusado, esto es, el Acuerdo 046 de 28 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Tuluá para la prestación del servicio de

alumbrado público en ese municipio y su respectivo contrato de interventoría, durante la duración del contrato de concesión que celebre el Municipio de Tuluá, el cual será por veinte (20) años. En este punto, huelga advertir que la competencia de las personas de derecho público se sustenta en la identificación de parámetros normativos explícitos, que permitan establecer, sin hesitación alguna, la habilitación que el ordenamiento les atribuye. De allí que, si con antelación a la Ley 1483 de 2011, las entidades territoriales no disponían expresamente de autorización para asumir compromisos que conllevaran la afectación de vigencias futuras excepcionales, el Acuerdo 046 de 28 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Tuluá, deba ser declarado nulo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 295 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 334 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 364 / LEY 819 DE 2003 / DECRETO 111 DE 1996

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 46 DE 2010 (28 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE TULUÁ (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00253-01

Actor: COMPAÑÍA DE ELECTRICIDAD DE TULUÁ S.A. E.S.P. - CETSA E.S.P

Demandado: MUNICIPIO DE TULUÁ

Referencia: NULIDAD FALLO

La Sala decide el recurso de apelación que interpuso el apoderado del demandante, contra la sentencia de 14 de septiembre de 2012, por la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad del Acuerdo 46 de 2010 expedido por el Concejo Municipal de Tuluá.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

La Compañía de Electricidad de Tuluá S.A. E.S.P., en adelante CETSA E.S.P, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A., presentó

demanda ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹ para que accediera a las siguientes pretensiones:

“Que se declare la nulidad de los apartes del Acuerdo Municipal N° 046 del 28 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo Municipal del Tuluá que se relacionan a continuación:

1.1. Artículo 1 del Acuerdo Municipal N° 046 del 28 de diciembre de 2010:

“ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al señor Alcalde Municipal dentro de su periodo constitucional para la adquisición de compromisos de vigencias futuras excepcionales para el gasto de inversión: “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE CUPO ANUAL DE VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO E INTERVENTORÍA AL MISMO, EN EL MUNICIPIO DE TULUÁ”

Artículo 2 del Acuerdo Municipal N° 046 del 28 de diciembre de 2010:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Aprobar como vigencias futuras excepcionales la suma de cuatro mil quinientos millones de pesos (\$4.500'000.000), para la prestación del servicio de alumbrado público en nuestro municipio y trescientos millones de pesos (\$300'000.000), para la interventoría al mismo incluidos en el monto anterior, ajustables en el índice de precios al consumidor para cada año, durante la duración del contrato de concesión que celebre el Municipio de Tuluá, el cual será por veinte (20) años².

1.2. Los hechos

Indicó que el 10 de abril de 1997, CETSA E.S.P., suscribió contrato de concesión para el servicio de alumbrado público con el municipio de Tuluá, servicio que se ha prestado, en forma ininterrumpida, hasta la fecha de interposición de la demanda.

Señaló que el municipio de Tuluá, con fundamento en un informe rendido por la Contraloría General de la República, citó a la compañía de electricidad a audiencia el 6 de julio de 2010 con el fin de comunicar el inicio de una actuación administrativa que tendría por objeto declarar la terminación unilateral del contrato de concesión suscrito por las partes.

Aseguró que en el desarrollo de la audiencia, la compañía de electricidad advirtió la falta de competencia de la Alcaldía para dar por terminado el contrato de concesión del alumbrado público; no obstante,

¹ El 23 de febrero de 2011 (folio 374, vuelto, del cuaderno N° 1 del expediente).

² Folio 358 del cuaderno N° 1 del expediente.

mediante Resolución N° 811 de 24 de agosto de 2010 el Alcalde municipal dio por terminado unilateralmente el contrato de concesión en mención³.

Sostuvo que contra la anterior decisión interpuso recurso de reposición, respecto del cual, a la fecha de la presentación de la demanda de la referencia, no ha habido pronunciamiento alguno.

Agregó que Alcalde Municipal de Tuluá, el 23 de noviembre de 2010, presentó a consideración del Concejo de ese municipio, el proyecto de Acuerdo por medio del cual se le autoriza para comprometer vigencias futuras excepcionales, que permitan prestar el servicio de alumbrado público e interventoría al contrato correspondiente.

1. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación

Artículo 11 de la Ley 819 de 2003⁴, en concordancia con el artículo 21 del Acuerdo 50 de 10 de diciembre de 1996, modificado por el Acuerdo N° 36 de 2008 expedidos por el Concejo Municipal de Tuluá⁵.

Circular externa N° 07 de 20 de febrero de 2007 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Circular externa N° 05 de 13 de febrero de 2009 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Acuerdo N° 038 de 10 de diciembre de 2009 expedido por el Concejo Municipal de Tuluá.

La parte actora en el concepto de violación aseguró que las vigencias excepcionales autorizadas en el presente asunto no responden a las circunstancias que hacen viables su aprobación, como lo sería el caso de obras para la prestación del servicio de energía y alumbrado en el municipio de Tuluá, para ello señaló que en el asunto *sub exámine* no

³ Sobre esta Resolución la Sala de Decisión de la Sección Tercera, Subsección "C" del Consejo de estado mediante sentencia del 15 de diciembre de 2017 negó las pretensiones de la demanda y DECLARÓ LA NULIDAD ABSOLUTA del contrato No. 002 de 1997 celebrado entre la Compañía de Electricidad de Tuluá S.A. E.S.P. y el Municipio de Tuluá, el 10 de abril de 1997.

. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad.: 2013 00169 01. Demandante: Compañía de Electricidad de Tuluá S.A. E.S.P.

⁴ **Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.**

⁵ Normas de presupuesto del municipio de Tuluá.

se requiere realizar obra alguna, simplemente se entraría a operar con la infraestructura ya existente.

Señaló que el ente territorial incluyó dentro del presupuesto de la vigencia del año 2010, la suma de \$4.500.000.000 a título de gasto por normalización del contrato de alumbrado público, concepto sobre el cual recae la autorización de vigencias futuras aprobadas en los apartes acusados del acto demandado; con lo cual se desconoce la prohibición de que trata el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, en virtud de la cual que la autorización para vigencias futuras solo podrán aprobarse cuando no cuenten con apropiación en el año que se concede la autorización.

Sostuvo que como consecuencia de lo anterior se advierte que el municipio realizó apropiación presupuestal para la prestación del servicio, respecto del cual existe un contrato de concesión vigente, lo que se traduce en que la autorización por parte del Concejo crea un gasto innecesario. Para el efecto, destacó que los ingresos por concepto de alumbrado público cubren en su totalidad la prestación de dicho servicio, incluido el suministro de energía y la operación, mantenimiento y expansión del mismo.

Indicó que los artículos demandados desconocen la norma en comento, en lo que se refiere a la obligación del Concejo de confirmar que con la apropiación solicitada por el Alcalde no se afecte la capacidad de endeudamiento ni los indicadores de solvencia de la entidad territorial, para ello señala que en el Acuerdo N° 046 de 2010 no se hace referencia a las metas plurianuales del marco fiscal a mediano plazo ni así la verificación de que la apropiación solicitada consultara dichas metas.

Afirmó que en el acuerdo acusado no se hace referencia a la duración de las atribuciones concedidas al Alcalde, con lo cual se desconoce el principio de temporalidad de las vigencias futuras excepcionales. Agregando que en el último año de gobierno de los Alcaldes o Gobernadores se encuentra prohibida la aprobación de vigencias futuras, salvo operaciones conexas de crédito público, que no es el caso que nos ocupa.

Concluyó que como consecuencia de lo anterior debe declararse la nulidad de algunos partes del acto acusado por cuanto adolecen del vicio de falsa motivación, toda vez que en la aprobación del mismo no

se atendieron los requisitos de que trata la normativa aplicable para la aprobación de vigencias futuras excepcionales.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El municipio de Tuluá, a través de apoderado judicial, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda⁶ de conformidad con los siguientes argumentos:

Aseguró que el Acuerdo demandado se tramitó para realizar el proceso contractual para la prestación del servicio de alumbrado público e interventoría del mismo en el Municipio de Tuluá, el que se presupuestó a través de un contrato en concesión, en razón a que por medio de dicho contrato se esperan obras de instalación, preposición, repotenciación (modernización), adecuación, mantenimiento, operación, expansión y administración de la infraestructura del servicio de alumbrado público.

Señaló que como consecuencia de lo anterior es fácil advertir que las obras a desarrollar por el ente municipal son de aquellas que comportan el carácter de infraestructura, requisito indispensable para comprometer vigencias futuras por parte de las entidades territoriales.

Advirtió que el contrato de concesión celebrado con CETSA ESP, para la prestación del servicio de alumbrado público, no cumplía con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, razón por la que en el plan de desarrollo del Municipio se estableció la adopción de las medidas necesarias para la normalización o ajuste de dicho contrato a la normativa de contratación estatal.

Sostuvo que la apropiación de la partida de \$4.500'000.000 del presupuesto de la vigencia de 2010 no va en contravía de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, por cuanto esa apropiación devino del acatamiento al plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República.

Afirmó que en las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo presentado al Concejo Municipal se tuvo en cuenta el monto, el aspecto temporal y condiciones de las vigencias futuras solicitadas,

⁶ Folios 608 a 631 y 689 a 692 (respecto de la corrección de la demanda) del cuaderno N° 1 del expediente.

para el efecto señaló que en el anexo de la proyección de ingresos 2010 a 2020 se puede observar en el punto número 7, en el cual se concluyó que esa partida no afectaba la capacidad de endeudamiento ni los factores de solvencia del municipio.

Precisó que el Acuerdo demandado en su artículo segundo señala que las vigencias futuras excepcionales tendrán el mismo término de duración que el del contrato de concesión, el cual será por 20 años, de allí que la afirmación del demandante carezca de fundamento.

Indicó que las vigencias aprobadas no se realizaron en el último año de período del gobierno del Alcalde Municipal, sino del penúltimo, razón por la que la prohibición contenida en la Circular Externa N° 7 de 2007 no fue inobservada. Agregando que las vigencias objeto de censura debían desbordar el período de gobierno, en razón a que se pretende asegurar la prestación del servicio de alumbrado público los habitantes del municipio de Tuluá.

Concluyó que, de conformidad con lo anterior, el cargo de falsa motivación expuesto en la demanda carece de fundamento en tanto se ajustó a la normativa aplicable para la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Tuluá.

III. LA SENTENCIA APELADA

El *a quo* declaró la nulidad del Acuerdo 046 de 2010, proferido por el Concejo Municipal de Tuluá⁷, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Aseguró que al analizar el contenido del Acuerdo demandado, a la luz de la Ley 819 de 2003, se puede observar claramente el incumplimiento a los requisitos establecidos en la normativa para comprometer vigencias futuras excepcionales: **I)** tener permiso por parte del Consejo Superior de Política Fiscal; **II)** no debe afectarse el presupuesto del año en que se concede la autorización; **III)** se debe tratar de proyectos cuya finalidad sea la realización de obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad y las garantías de concesiones; y **IV)** el monto, plazo y condiciones de las mismas debe estar conforme con las metas plurianuales del marco fiscal.

⁷ Folios 726 a 736 del cuaderno N° 1 del expediente.

Indicó que, en consonancia con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que los entes territoriales no pueden comprometer vigencias futuras excepcionales por cuanto el marco legal establecido por el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, señala que el marco fiscal debe ser presentado por el Gobierno Nacional.

Concluyó que en atención a lo anterior, esto es, al tener claridad sobre la imposibilidad de las entidades territoriales para comprometer vigencias futuras excepcionales no puede proferirse decisión diferente a declarar la nulidad del acto acusado.

V. EL RECURSO DE APELACIÓN

El municipio de Tuluá, a través de apoderado judicial, solicitó revocar la sentencia apelada para en su lugar negar las pretensiones de la demanda⁸, de conformidad con los siguientes argumentos:

Indicó que el fallo censurado entendió que el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 no autoriza a las entidades territoriales a comprometer vigencias futuras excepcionales; sin embargo, el documento CONPES 3463 de 12 de marzo de 2007 aclaró que para el compromiso de vigencias futuras que superen el respectivo período de gobierno a nivel territorial es necesario que el Consejo de Gobierno, en forma previa, declare el proyecto de importancia estratégica. Agregando que las entidades territoriales podrán adoptar mecanismos de vigencias futuras excepcionales dentro de sus estatutos orgánicos de presupuesto.

Señaló que el 30 de octubre de 2010 el Consejo de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Tuluá declaró la importancia estratégica del proyecto de inversión relacionado con el sistema de alumbrado público.

Aseguró que el Ministerio de Hacienda, mediante Circular Externa de la DAF N° 7 del 20 de febrero de 2007, señaló que en atención a las múltiples consultas elevadas por entidades territoriales sobre la facultad de acudir a la figura de vigencias futuras excepcionales concluyó que si dentro del estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial se reglamenta la posibilidad de asumir obligaciones con cargo al presupuesto de gastos de vigencias futuras en casos excepcionales, estas se pueden adquirir.

⁸ Folios 741 a 746 del cuaderno N° 1 del expediente.

Afirmó que mediante Acuerdo 036 de 2008 se modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Tuluá y sus entidades descentralizadas, introduciendo la modificación requerida para establecer las vigencias futuras excepcionales.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. La parte actora solicitó confirmar el fallo censurado por encontrarse ajustado a derecho, para lo cual reiteró las consideraciones de esa providencia y los argumentos de su escrito de demanda⁹.

5.2. El municipio de Tuluá, a través de apoderado judicial, solicitó revocar la sentencia apelada de conformidad con los escritos presentados a lo largo del proceso, encaminados a demostrar la legalidad de los actos acusados¹⁰.

VI. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia.

El Consejo de Estado es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos de Distrito Judicial, de conformidad con el artículo 129 numeral 1º del CCA y, en cumplimiento al Acuerdo N° 357 de 5 de diciembre de 2017 celebrado entre las Secciones Quinta y Primera ante la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta de la Corporación es competente para proferir la decisión de segunda instancia en el proceso de la referencia, en tanto ha sido remitido dentro del acuerdo de descongestión por la Sección Primera.

7.3. Problema jurídico

Observa la Sala que el problema jurídico gira en torno a dilucidar si era procedente declarar la nulidad del Acuerdo 046 de 2010, en caso afirmativo se confirmará la sentencia apelada, y en caso negativo se

⁹ Folios 35 a 36 de este cuaderno.

¹⁰ Folios 11 a 16 de este cuaderno.

procederá a revocarla, para en su lugar realizar el pronunciamiento que proceda en derecho.

Para solucionar el anterior problema la Sala abordará los siguientes derroteros: **I)** El acto acusado; **II)** facultad de las entidades territoriales para aprobar vigencias futuras excepcionales; y **III)** el caso concreto.

7.3.1. El acto acusado

"HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL

ACUERDO No. (46) (Diciembre 28 de 2010)

POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES QUE PERMITAN REALIZAR EL PROCESO CONTRACTUAL PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO E INTERVENTORÍA AL MISMO, EN EL MUNICIPIO DE TULUÁ
EL CONCEJO MUNICIPAL DE TULUÁ, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 313, numeral 1, 2 y 3 de la Constitución Política, el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, el artículo 21 del Acuerdo 50 de 1996 modificado por el Acuerdo Municipal No. 36 de Diciembre de 2008 y el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007.

CONSIDERANDO
(...)

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al señor Alcalde Municipal dentro de su período constitucional, para la adquisición de compromisos de vigencias futuras excepcionales para el gasto de inversión: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL CUPO ANUAL DE VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO E INTERVENTORÍA AL MISMO, EN EL MUNICIPIO DE TULUÁ".

ARTÍCULO SEGUNDO: Aprobar como vigencias futuras excepcionales la suma de cuatro mil quinientos millones de pesos (\$4.500.000.000), para la prestación del alumbrado público en nuestro municipio y trescientos millones (\$300.000.000), para la interventoría al mismo incluidos en el monto anterior, ajustables en el índice de precios al consumidor para cada año, durante la duración del contrato de concesión que celebre el Municipio de Tuluá, el cual será por veinte (20) años.

ARTICULO TERCERO: *El presente Acuerdo deroga el Acuerdo Municipal N° 20 de octubre 25 de 2010*¹¹.

7.3.2. Facultad de las entidades territoriales para aprobar vigencias futuras excepcionales.

7.3.2.1. Principio de unidad presupuestal

A través de este principio se busca que las diferentes entidades y organismos que conforman el Estado tengan independencia presupuestal mediante el conjunto de políticas, conceptos y procedimientos comunes a todos los presupuestos, en procura de una hacienda pública coherente en cuanto a la programación, elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos; disposiciones consagradas inicialmente en la Ley orgánica del presupuesto.

Ahora bien, respecto de los principios presupuestales establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto¹², la Corte Constitucional ha señalado que deben entenderse como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos¹³; señalando que el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macroeconómico¹⁴. Por ello, reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Congreso de la República en materia presupuestal¹⁵.

Al aprobar el presupuesto, el órgano legislativo ejerce, en efecto, una función de delimitación y control del poder del ejecutivo en materia

¹¹ Folios 10 a 14 del cuaderno N° 1 del expediente.

¹² Planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y la homeostasis.

¹³ A respecto en la Sentencia C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte señaló que el presupuesto general de la Nación es "... un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental" (subrayas fuera de texto)

¹⁴ Sentencia C-066/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁵ Sentencia C-177/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

económica, y contribuye a la efectiva realización de las metas fijadas en la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley anual de presupuesto orienta así las finanzas públicas, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular, lo que la convierte claramente en un instrumento de política macroeconómica¹⁶.

En síntesis, se concluye que diversas normas constitucionales determinan un manejo macroeconómico unitario, especialmente en lo referente al endeudamiento público. Así, el artículo 334 de la Carta dispone que *“la dirección general de economía estará a cargo del Estado”*; el 189 numeral 25 Superior, le otorga al presidente de la República la facultad de organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y organizar su servicio, y, por su parte, el numeral 3° del artículo 268 Superior, impone al Contralor General de la República, la obligación de llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.

Por su parte, los artículos 295 y 364 de la Constitución Política, son explícitos en deferir a la ley la regulación de las condiciones del endeudamiento de dichas entidades territoriales. **Estas normas superiores especiales, que involucran un aspecto relevante del orden público económico como es el del crédito público, prevalecen sobre las generales sobre autonomía presupuestal local, sin eliminar este concepto.** Los departamentos y municipios conservan sus competencias constitucionalmente reconocidas, especialmente en materia crediticia, pero en forma concurrente con las competencias asignadas al Estado central y en especial al legislador, que se justifican por cuanto las variables esenciales de la economía, reclaman un manejo coordinado y una aplicación uniforme.

La Ley Orgánica del Presupuesto se diferencia de la Ley Anual de Presupuesto en que, *“mientras que la ley Orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto”¹⁷, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas*

¹⁶ Sentencia C- 066 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷ **“Artículo 352.** 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.”

corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo¹⁸.

7.3.2.2. Marco legal de las vigencias futuras

Para el efecto se hace necesario acudir a la norma vigente al momento de expedición del acto acusado, esto es, a la Ley 819 de 2003 que en su articulado trae las siguientes disposiciones:

“Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;*
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*
- c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.*

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9º de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo. *Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de*

¹⁸ **“Artículo 346.** El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

“En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

“Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.”

Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

Artículo 11. Vigencias futuras excepcionales. *El artículo 3º de la Ley 225 de 1995 quedará así:*

El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.

La secretaría ejecutiva del Confis enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. *En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.*

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;*
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan

adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Parágrafo transitorio. *La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo”.*

7.3.2.3. Clases y propósitos de las diferentes vigencias futuras.

- La Nación, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, podrá solicitar autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras ordinarias cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se acredite ante el CONFIS el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.
- Las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, podrán solicitar autorización a la Asamblea o Concejo respectivo para comprometer vigencias futuras ordinarias, previa aprobación del Confis Territorial o quien haga sus veces, para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas cuando se

acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; y c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

- A su turno, las vigencias futuras excepcionales serán aprobadas por el CONFIS para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de la Ley 819 de 2003.

De la anterior lectura se tiene que a diferencia de las vigencias futuras ordinarias, las excepcionales tienen un propósito claro, la asunción de obligaciones derivadas de las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones; su autorización la otorga el CONFIS. Se advierte que el monto máximo, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de la Ley 819 de 2003 cuyo contenido mínimo es el siguiente:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;
- b) Un programa macroeconómico plurianual;
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de

Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;

h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;

i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

7.2.2.4. Contraste histórico normativo de la figura de las vigencias futuras

La figura de las vigencias futuras en el ordenamiento colombiano ha evolucionado considerablemente durante casi dos décadas de desarrollos legales, partiendo de la Ley 38 de 1989 hasta el esquema actual que recoge la Ley 819 de 2003, norma vigente al momento de la expedición del acto demandado. Ello por cuanto posteriormente en el año 2011 se expidió la Ley 1483 que fue reglamentada por el Decreto 2767 de 28 de diciembre de 2012.

A partir de la Constitución Política de 1991, cuando se estableció que el Plan Nacional de Desarrollo debía incorporar los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución se dio inicio a este tema.

La Ley 21 de 1992, la cual fue una ley anual de presupuesto y por ende con aplicabilidad limitada a la vigencia fiscal colombiana en su artículo 76 dispuso que en caso de necesitar comprometer recursos de

varias vigencias fiscales deberían cumplirse los requisitos que determinara el CONFIS. Al respecto, la Corte constitucional señaló que la anualidad del presupuesto deja de ser un principio absoluto, para ser simplemente un punto de referencia, más no de cálculo determinado al rigor de un período inmodificable; de allí que sea lógico que el presupuesto al reflejar las pautas de planeación, deba contemplarse la plurianualidad, desarrollando así el proceso fiscal compuesto de sucesivas etapas¹⁹.

A su turno, la Ley 179 de 1994 abrió paso a las denominadas vigencias futuras ordinarias y designó a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) su aprobación, de conformidad con lo establecido en esta ley y en la delegación que para tal propósito le hiciera el CONFIS.

Con la expedición de la Ley 225 de 1995, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, se introdujo la modalidad de vigencias futuras excepcionales.

Ley 819 de 2003, en la cual se introdujeron algunas modificaciones a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras, contempló las vigencias futuras ordinarias y las excepcionales, siendo específica en señalar que las entidades territoriales podrían acudir a las primeras.

Finalmente, a título pedagógico, en tanto se reitera no estaba vigente al momento de expedir el acto acusado, la Ley 1483 de 9 de noviembre de 2011, subsanó la falencia que tuvo la Ley 819 de 2003, esto es, autorizó expresamente el uso de las vigencias futuras excepcionales a las entidades territoriales.

En efecto, el legislador con posterioridad a la expedición del acto censurado estableció, en forma expresa, la posibilidad para que las entidades territoriales comprometieran vigencias futuras excepcionales, del a exposición de motivos de esta ley se destacan las siguientes consideraciones:

“En las entidades territoriales las vigencias futuras excepcionales constituyen un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local que por su dimensión no son

¹⁹ Sentencia C-337 de 1993. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. Radicado: D-296. Actor: Jorge García Hurtado.

susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en un lapso concordante con el período de gobierno de la administración local, tal es el caso de los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros.

No disponer de esta figura por parte de las entidades territoriales afecta de manera sustancial el desarrollo e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos económicos y sociales y dificulta la articulación de acciones que debe existir entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales.

Sobre este aspecto, es preciso anotar que la autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulada por las normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta; el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones para su autorización, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), lo cual implica que las decisiones que se toman con respecto a la aprobación de vigencias futuras no son ajenas a la programación macroeconómica y fiscal que desarrolla el país. Adicionalmente, por regla general solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del período de gobierno y, en casos especiales, más allá del mismo si cuentan con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno territorial.

Puesto que las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos, es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de planeación de mediano plazo. Por esto, la autorización de vigencias futuras deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). De hecho, las declaratorias de importancia estratégica se determinan teniendo en cuenta, además del impacto de los proyectos sobre la economía, su magnitud en la senda fiscal de mediano plazo. Lo anterior, con objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

En este sentido, la consulta de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), herramienta a través de la cual se determina la meta de sostenibilidad de la deuda, debe adelantarse revisando que el monto y la tendencia del gasto solicitado, respecto del gasto posible, cuente con el espacio fiscal respectivo que asegure su cumplimiento y no afecte las metas de déficit que garanticen la senda de sostenibilidad de la deuda pública.

(...)

Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (fundamento jurídico número 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros: (i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (C. P. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (C. P. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.

Así, en lo que tiene que ver con las vigencias futuras ordinarias, hasta la expedición de la Ley 819 de 2003 las entidades territoriales se encontraban sujetas a lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 179 de 1994. De otra parte, en lo relacionado con las vigencias futuras excepcionales, su aplicación está condicionada al cumplimiento de los requisitos que se definan en las normas que para tales efectos definan por la Asamblea o en Concejo municipal.

Así, el Congreso de la República está plenamente facultado para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, con lo cual se regulará en forma específica y particular para las entidades territoriales la aplicación de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales”.

Al respecto, la Sala considera necesario precisar que mediante Decreto 2767 de 28 de diciembre de 2012, reglamentario de la Ley 1483 de 2011, se señaló que los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras, y excedan el período de gobierno, deberán ser declarados previamente de importancia estratégica por parte de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales y cumplir con los requisitos allí señalados²⁰.

²⁰ **Artículo 1°.** *Declaración de importancia estratégica.* De conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011, los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras, y excedan el período de gobierno, deberán ser declarados previamente de importancia estratégica, por parte de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales y cumplir los siguientes requisitos:

- a). Que dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se haga referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad territorial el desarrollo del proyecto que se inicia en ese período y trasciende la vigencia del periodo de gobierno;
- b). Que consecuente con el literal anterior, dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentre incorporado el proyecto para el cual se solicita la vigencia futura que supera el período de Gobierno;
- c). Que dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se tenga incorporado el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del Marco Fiscal.
- d). Que el proyecto se encuentre viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial;
- e). Sin perjuicio de los estudios técnicos que deben tener todos los proyectos, los proyectos de infraestructura, energía y comunicaciones el estudio técnico deben incluir la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces. Para el caso de proyectos de Asociación Público Privada, se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios.

Artículo 2°. *Contenido de los estudios técnicos.* En todos los casos los estudios técnicos que acompañen a los proyectos de inversión que superan el período de gobierno, deberán contener como mínimo, además de la definición del impacto territorial del proyecto, que permita evidenciar la importancia estratégica del mismo lo siguiente:

- a). Identificación del Proyecto;
- b). Descripción detallada del proyecto;
- c). Fases y costos de ejecución de cada fase del proyecto;
- d). Impacto del proyecto en el desarrollo territorial;
- e). Valoración técnica, económica, financiera, jurídica ambiental y social del proyecto;
- f). Diagnóstico del problema o situación a resolver a través del proyecto;
- g). Identificación de la población afectada y necesidad de efectuar consultas previas;

7.2.2.5. Evolución jurisprudencial

La jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado desde la sentencia del 14 de julio de 2011²¹, en forma reiterada y pacífica venía sosteniendo que a la luz de la Ley 819 de 2003 no eran procedentes las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, en razón a que la norma orgánica del presupuesto sólo las contempló para la Nación, cerrando así la posibilidad de una utilización de esos recursos.

Para arribar a la anterior conclusión acudió al criterio de legalidad, esto es, partió de la premisa según la cual si el legislador hubiera querido que las entidades territoriales apropiaran vigencias futuras excepcionales, habría indicado que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consultaran las metas plurianuales del Marco Fiscal **para las Entidades Territoriales**, y habría remitido expresamente al artículo 5° de la misma ley. Además, si la intención del Congreso hubiera sido la de otorgar a los entes territoriales esta facultad, lo habría dispuesto de manera manifiesta, tal como lo hizo con la potestad que les dio para apropiar vigencias futuras de carácter ordinario o hubiera hecho referencia al envío a las Comisiones Económicas del Congreso de las autorizaciones dadas por el CONFIS para este caso.

De allí que si la prescripción legal no establecía las vigencias futuras excepcionales en pro de departamentos y municipios, esta facultad no era extensible a través de acuerdos y ordenanzas, posición que será acogida para la resolución del asunto puesto a consideración de esta Sala, por cuanto como se verá más adelante la jurisprudencia adiada el 1° de febrero de 2018²², proferida por la Sección Primera de esta

h). Análisis del impacto social, ambiental y económico;

i). Identificación de posibles riesgos y amenazas que puedan afectar la ejecución del proyecto.

²¹ M.P.: María Claudia Rojas Lasso. Rad.: 2009 00032 02. Actor: Efrén Antonio Hernández Díaz.

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 08001-2331-000-2010-00987-01. C.P. Oswaldo Giraldo. "De acuerdo con los fundamentos señalados a lo largo de esta providencia, encuentra la Sala en efecto que, contrario a lo antes sostenido, a la luz de las normas orgánicas del presupuesto de la Nación vigentes a la fecha de expedición del acto acusado (22 de febrero de 2010), sí es procedente que las entidades territoriales acuerden vigencias futuras excepcionales, en primer lugar, en reconocimiento de la autonomía que la Constitución Política les concede, que les permite adaptar tales normas en sus estatutos orgánicos del presupuesto en tanto que se ajusten a la organización, normas constitucionales y condiciones de las entidades territoriales, lo que ocurre en este evento, y en segundo lugar, como garantía del derecho de igualdad de aquellas frente a la Nación en esta materia, al existir elementos de coincidencia en aspectos relevantes como la planificación, la estructuración del presupuesto y la disciplina fiscal."

Corporación según la cual, a la luz de los principios de autonomía presupuestal e igualdad frente a la Nación, los municipios y departamentos disponían de la potestad de adaptar en sus Estatutos Orgánicos del Presupuesto el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, relativo a las vigencias futuras excepcionales, es aplicable hacia futuro.

Ello, con fundamento en las siguientes consideraciones:

I) La formulación de la acción de nulidad –contenida en el artículo 84 del CCA– conlleva la puesta en marcha de un juicio de legalidad consistente en parangonar el acto administrativo demandado con las prescripciones normativas que conforman **el bloque de legalidad** aplicable a éste.

Se trata así de un juzgamiento que tiende a corroborar la avenencia o no del acto accionado respecto de las normas legales **existentes** para el momento en que es expedido aquél, lo que supone la identificación de las reglas jurídicas que sustentan su expedición en un período específico.

De allí que la labor del Juez de lo Contencioso Administrativo deba prescindir de cualquier tipo de consideración argumentativa que pretenda eclipsar el juicio de legalidad que subyace a la acción de nulidad, por lo que sus parámetros de análisis y estudio –en todos los casos– estarán plasmados en la literalidad de la Ley.

II) Los pretendidos cambios jurisprudenciales tienen efectos hacia el futuro y sus consecuencias no pueden ser de aplicación retroactiva con el propósito de convalidar irregularidades, cuyos orígenes se ciernen de forma previa a su expedición –se hace referencia a la jurisprudencia–.

Bajo la égida de estas consideraciones, la Sala emprenderá el estudio de este cuestionamiento.

III) A pesar de que la sentencia de 1º de febrero de 2018 enuncia una alteración jurisprudencial en lo que concierne las vigencias futuras excepcionales a favor de las entidades territoriales, lo cierto es que dicho fallo estuvo acompañado de una aclaración de voto conjunta suscrita por los Consejeros Roberto Augusto Serrato y María Elizabeth García, en el sentido de expresar que la nulidad del Acuerdo 0002 de

22 de febrero de 2010, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla –acto administrativo enjuiciado en aquella época– debió ser decretada, por cuanto *“en vigencia de la Ley 819 de 2003, no procedían vigencias futuras excepcionales en el ámbito territorial.”*

Por lo anterior, no podía predicarse una alteración jurisprudencial en el derecho pretor de la Sección Primera.

7.3.3. El caso Concreto

Esta Judicatura anticipa que el cuestionamiento no dispone de entidad jurídica para revocar la sentencia de 14 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por las razones que se siguen:

La lectura detenida de la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto –compilado en el Decreto 111 de 1996– faculta de manera expresa a la Nación para la asunción de compromisos que afecten **vigencias futuras**, de conformidad con su artículo 11.

No obstante, no ocurrió lo mismo en relación con las entidades territoriales, pues ellas solo fueron habilitadas para adquirir obligaciones con cargo a **vigencias futuras ordinarias**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de ese mismo cuerpo normativo.

De allí que la Sala estime que, a la manera como lo consideró el Tribunal a quo, que las entidades territoriales no estaban autorizadas para autorizar vigencias futuras excepcionales, lo que hizo el acto acusado, esto es, el Acuerdo 046 de 28 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Tuluá para la prestación del servicio de alumbrado público en ese municipio y su respectivo contrato de interventoría, durante la duración del contrato de concesión que celebre el Municipio de Tuluá, el cual será por veinte (20) años.

En este punto, huelga advertir que la competencia de las personas de derecho público se sustenta en la identificación de parámetros normativos explícitos, que permitan establecer, sin hesitación alguna, la habilitación que el ordenamiento les atribuye.

De allí que, si con antelación a la Ley 1483 de 2011²³, las entidades territoriales no disponían expresamente de autorización para asumir compromisos que conllevaran la afectación de vigencias futuras excepcionales, el Acuerdo 046 de 28 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Tuluá, deba ser declarado nulo.

Ahora bien, la autoridad demandada afirma que el fundamento normativo del acto administrativo accionado puede encontrarse en el Acuerdo 036 de 2008 mediante el cual se modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Tuluá y sus entidades descentralizadas, introduciendo la modificación requerida para establecer las vigencias futuras excepcionales, de conformidad con el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 que, a su juicio, otorgó a ese ente territorial el derecho a comprometer vigencias futuras excepcionales.

No obstante, la Sala encuentra que el argumento no dispone de entidad jurídica para revocar el fallo de 14 de septiembre de 2012, pues si bien es cierto el artículo 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional establece la referida capacidad de adaptación normativa, ella recae de manera exclusiva en las reglas jurídicas existentes, motivo por el que no podrían autorizar la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras en beneficio de las entidades territoriales, pues lo cierto es que, como se demostró en el aparte de generalidades, el legislador de 2003 –Ley 819– no atribuyó esta en competencia para ellas.

En este punto, resultan ser elocuentes los términos del artículo 109 del Decreto 111 de 1996:

*“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas Orgánicas de presupuesto **deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto**, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.”*
(Negrilla fuera de texto)

Se desprende de la prescripción normativa transcrita que la expedición de los Estatutos Orgánicos del nivel municipal *“deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto”*, que no otorgan a

²³ “Por medio de la cual se dicta norma orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, transparencia fiscal para las entidades territoriales.”

los entes territoriales competencia para afectar vigencias futuras excepcionales, pues en vigencia de la Ley 819 de 2003 ello solo le resultaba permitido a la Nación.

Con todo lo cierto es que verificadas las probanzas del *sub lite*, la Sala encuentra frente a la realidad presupuestal del municipio de Tuluá lo siguiente:

Reposa el Acuerdo 038 de 7 de diciembre de 2009, por medio del cual se expide el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2010 del municipio de Tuluá²⁴ y en el que aparecen incorporadas las siguientes partidas:

- A folio 80 (vuelto) del cuaderno N° 1 en la Cuenta de gastos, se lee el siguiente rubro:
 - “Normalización Contrato Alumbrado Público para Mejoramiento y Optimización del Servicio (interventoría) (7.1.1) por valor de \$4.500'000.000 y como fuente IAP”.
 - “Normalización Contrato Alumbrado Público para Mejoramiento y Optimización del Servicio (interventoría) (7.1.1) por valor de \$360'000.000 y como fuente ICLD”.
- A folio 153 del cuaderno N°1, en el Plan Operativo Anual de Inversión, en forma coordinada y correspondiente aparecen los siguientes ítems:
 - “Normalización Contrato Alumbrado Público para Mejoramiento y Optimización del Servicio (interventoría) (7.1.1) por valor de \$4.500'000.000 distribuidos en 86% urbano y 14% rural”.
 - “Normalización Contrato Alumbrado Público para Mejoramiento y Optimización del Servicio (interventoría) (7.1.1) por valor de \$360'000.000 distribuidos en 86% urbano y 14% rural”.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala concluye que el municipio de Tuluá dentro de la realidad del supuesto fáctico comprobado,

²⁴ Folios 36 a 172 del cuaderno N° 1 del expediente.

contaba con apropiación en el presupuesto del año respectivo y había provisionado los gastos relativos a la normalización del contrato de alumbrado público para mejoramiento y optimización del servicio, con su respectiva interventoría, en cuantía total de \$4.860'000.000. Lo que de suyo implicó realizar las apropiaciones respectivas para poder atender los compromisos ya señalados, en procura de la normalización y mejoramiento del servicio de alumbrado público en ese municipio y la interventoría del mismo.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala dispondrá confirmar la providencia proferida en primera instancia, toda vez que los argumentos del recurso de alzada no tienen la vocación de desvirtuar las consideraciones plasmadas en el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de fecha 14 de septiembre de 2012.

Segundo.- DEVOLVER el expediente de la referencia al tribunal de origen, una vez quede en ejecutoriada la presente providencia.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

