



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil veintidós (2022)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑAGARZÓN

Número único de radicación: 76001-23-31-000-2012-00496-02
Referencia. Acción de Nulidad
Actora: ALICIA OSORIO GONZÁLEZ

TESIS: SE REITERA EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL DE LA SECCIÓN EN CUANTO A QUE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PUEDEN AUTORIZAR VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES, PREVIO EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE EXIGE LA LEY. SE REVOCA LA SENTENCIA APELADA Y, EN SU LUGAR, SE DENIEGAN LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la apoderada del **Municipio de Santiago de Cali** contra la sentencia de 25 de noviembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por la cual se declaró la nulidad



de los artículos 23 y 24 del Acuerdo núm. 0241 de 8 de septiembre de 2008¹, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

I.- ANTECEDENTES

I.1. Alicia Osorio González, en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad, prevista en el artículo 84 del CCA, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los artículos 23 y 24 del Acuerdo 241 de 2008.

I.2. La demandante no hizo una relación de hechos en el escrito de demanda.

I.3. En apoyo de sus pretensiones, la actora adujo la violación de los artículos 352 y 364 de la Constitución Política; 10º, 11 y 12 de la Ley Orgánica de Presupuesto 819 de 2003; y 23 de la Ley 179 de 1994.

Como concepto de violación adujo, que los preceptos constitucionales y legales citados en el acápite de normas violadas fueron flagrantemente desacatadas por el Concejo de Santiago de Cali al

¹ "por medio del cual se modifican unos artículos de los Acuerdos 178 y 190 de 2006, se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras, se aprueban unas vigencias futuras excepcionales y se dictan otras disposiciones".



expedir el Acuerdo 241 de 2008, en lo atinente a las vigencias futuras excepcionales, concretamente en los artículos 23 y 24, por medio de los cuales se autorizó a la administración de Santiago de Cali a comprometer los recursos de presupuestos de anualidades posteriores, correspondientes a la contribución de valorización, desde el año 2009 al año 2013, pretermitiendo lo ordenado en la Ley 819 de 2003.

Por otro lado, hizo alusión a lo preceptuado en la Ley Orgánica de Presupuesto 819 de 2003, la cual conserva lo dispuesto en la Ley 179 de 1994, sobre vigencias futuras, en la que hizo referencia a que las vigencias futuras excepcionales se autorizaban para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad, así como a las garantías de las concesiones. En estos casos, afirmó que se podía autorizar que se asumieran obligaciones que afectaran vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concedía la autorización; y como no se hizo ninguna referencia a las entidades territoriales, éstas quedaron excluidas para recibir dichas autorizaciones, que lo fueron únicamente para las entidades del orden nacional.



Por lo tanto, señaló que los concejos municipales de las entidades territoriales no pueden autorizar a las respectivas administraciones gubernamentales, para comprometer vigencias futuras excepcionales. Sin embargo, el Concejo Municipal de Santiago de Cali autorizó al Municipio de Santiago de Cali, en el artículo 23 del Acuerdo 241 de 2008, para comprometer vigencias futuras excepcionales, arrogándose una competencia que no le fue atribuida, violando lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Concluyó, que el Concejo Municipal de Santiago de Cali solo tiene competencia para autorizar vigencias futuras ordinarias, es decir para comprometer las vigencias fiscales correspondientes al mismo año de la expedición del Acuerdo, en este caso del 2008. No obstante, se extralimitó y entregó autorización al mandatario de la época para comprometer vigencias futuras excepcionales y, además, que éstas fueran incluidas en los presupuestos de las vigencias autorizadas a partir del año 2009.

I.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.4.1. El **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**, mediante apoderado, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:



Que la norma demandada fue expedida al amparo del principio de autonomía de las entidades territoriales y de lo preceptuado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal, contenido en el Acuerdo 17 de 1996, modificado por el Acuerdo 198 de 2006, que de manera expresa en su artículo 1º estableció la figura de las vigencias futuras ordinarias y excepcionales para el Municipio de Santiago de Cali, el cual se expidió en desarrollo de lo previsto en los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996.

Sostuvo que el Acuerdo 198 de 2006 faculta al Concejo Municipal de Santiago de Cali para autorizar la asunción de vigencias futuras, el cual fue expedido en aplicación del principio de autonomía de las entidades territoriales que prevé la Constitución Política de 1991, para la gestión de los intereses propios por parte de los entes territoriales.

Refirió que la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Circular Externa 07 de 20 de febrero de 2007, en la que determinó la posibilidad de que las entidades territoriales pudiesen contraer obligaciones con cargo a vigencias futuras, siempre que las mismas se reglamentasen en su Estatuto Orgánico de Presupuesto.



Añadió que, en dicho contexto, en el Municipio de Santiago de Cali, de conformidad con el Concejo Municipal, es posible asumir compromisos con cargo a vigencias futuras excepcionales por cuanto así lo prevé el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal, cumpliéndose de esta forma lo dispuesto en el documento Conpes 3463 de 12 marzo de 2007 y en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996.

Asimismo, refirió que el Municipio de Santiago de Cali observó con rigorismo lo que demandaba el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, respecto de que el proyecto a financiar con vigencias futuras excepcionales, correspondiera a obras de infraestructura. Además, indicó que se contó con la autorización del Confis, ya que las obras hacen parte del Plan de Desarrollo contenido en el Acuerdo 0237 de 2008 "*para vivir la vida dignamente*", lo cual fue considerado de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno; no se desbordó la capacidad de endeudamiento del ente territorial; y consultan metas del marco fiscal de mediano plazo.

Hizo alusión a que, posteriormente, con la expedición de la Ley 1483 de 2011, "*por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*", se reguló la asunción de obligaciones por los



entes territoriales que afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales, por lo que confrontados los artículos demandados con la mencionada Ley, resultan absolutamente compatibles con los nuevos preceptos que regulan la materia.

1.4.2. EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI,

mediante apoderado, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:

Alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que consideró que la entidad territorial que tiene la personería jurídica es el Municipio de Santiago de Cali.

Como argumentos de defensa, señaló que la Ley 1483 de 2011 permite la aprobación de vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, es decir, que existe un marco legal que regula y permite la aprobación del uso de vigencias excepcionales para entidades como el Municipio de Santiago de Cali.

Agregó que la norma demandada fue aprobada en el Concejo Municipal de Santiago de Cali, en vigencia del Acuerdo 198 de 2006, el cual, en el ejercicio del principio de autonomía de las entidades territoriales,



estableció en su artículo 1º que el Concejo Municipal podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras cumpliendo las reglas y condiciones que señala la Ley 819 de 2003 o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o deroguen.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

Mediante sentencia de 25 de noviembre de 2014, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decretó la nulidad de los artículos 23 y 24 del Acuerdo núm. 0241 del 8 de septiembre de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, porque conforme a lo previsto en la Ley 819 de 2003, las entidades territoriales no pueden comprometer vigencias futuras excepcionales. Lo anterior, con base en los razonamientos que pueden resumirse, así:

Sostuvo frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, formulada por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, que no tiene vocación de prosperidad, pues ello no es un presupuesto de la acción, sino de la pretensión, por ser aquella una condición propia del derecho sustancial y no del procesal, razón por la cual la declaró infundada.



Posteriormente, hizo alusión a lo regulado por el artículo 11 de la Ley 812 de 2003, y señaló que dicha disposición prevé los eventos en los que el Consejo Superior de Política Fiscal- Confis-, puede autorizar la adquisición de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras excepcionales sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede su autorización, pero no prevé que dicho procedimiento pueda ser efectuado por los entes territoriales.

Luego de hacer referencia a la sentencia proferida por esta Sección del 14 de julio de 2011, sostuvo que el monto máximo de vigencias futuras, su plazo y condiciones debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal, conforme a lo preceptuado en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, quedando claro que sólo se está autorizando al Gobierno Nacional para hacer uso de dicho procedimiento, por cuanto el mencionado artículo ordena que el Marco Fiscal debe ser presentado por el Gobierno Nacional.

Añadió que si bien no se hizo referencia a las entidades territoriales, para hacer uso de tal facultad, dicho silencio no se puede interpretar como autorización tácita a favor de las mismas.



En consecuencia, al establecer que los entes territoriales no están facultados por el Legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales, declaró la nulidad de los artículos 23 y 24 del Acuerdo Municipal núm. 0241 de 8 de septiembre de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del Municipio de Santiago de Cali manifestó, en síntesis, que todos los requisitos a que aluden los distintos órganos para habilitar a los entes territoriales la facultad para asumir vigencias futuras excepcionales, fueron cumplidos por el ente territorial, en atención a lo que demandaba la Ley 819 de 2003, pues el proyecto a financiar con vigencias futuras excepcionales corresponde a obras de infraestructura y se ajusta a las directrices del artículo 11 de la Ley 819 de 2003; se contó con la autorización del Confis; las obras hacen parte del Plan de Desarrollo contenido en el Acuerdo 0237 de 2008 "*para vivir la vida dignamente*"; fueron consideradas de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno; no se desbordó la capacidad de endeudamiento del ente territorial; y consultan las metas del Marco Fiscal de mediano plazo.

Manifestó que confrontados los artículos acusados con la Ley 1483 de 2011, son compatibles con la nueva normativa, en la medida en



que tal norma establece las vigencias futuras excepcionales, siendo las disposiciones demandadas acordes con la norma vigente como quiera que, de manera expresa, el legislador prevé en el artículo 2º de aquella, la derogatoria de las disposiciones que le son contrarias, lo cual no aplica para las normas que son objeto de demanda.

Como sustento de lo anterior, invoca el fenómeno jurídico de la convalidación o "*purga de ilegalidad*", según el cual se considera no viciado de nulidad un acto administrativo que fue ilegal al momento de su nacimiento habiendo recibido sustento legal posterior a su expedición. Además, agregó que, mediante el Acuerdo Municipal núm. 0348 de 2013, se convalidó la vigencia futura excepcional de los ingresos que la contribución de valorización causa, con el propósito de financiar la continuidad de la ejecución del Plan de Obras de Interés General del Acuerdo 0241 de 2008.

Así las cosas, sostuvo que la sentencia impugnada no tuvo en consideración la Ley 1483 de 2011, norma anterior a la expedición del fallo.

Insistió, en que las normas acusadas forman parte del Acuerdo 0241 de 2008, por el cual el Concejo Municipal de Santiago de Cali autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio general,



para financiar la construcción de un Plan de Obra tributo que fuera legal e impuesto válidamente por la Corporación, en ejercicio de las facultades conferidas en los cánones 317 y 338 Constitucionales, como medida necesaria para asegurar e impulsar obras de infraestructura para el desarrollo de la ciudad.

Asimismo, indicó que las normas acusadas fueron expedidas al amparo del principio de autonomía de las entidades territoriales y del Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal contenido en el Acuerdo 17 de 1996, modificado por el Acuerdo 198 de 2006, que de manera expresa en su artículo 1º estableció la figura de las vigencias futuras para el Municipio de Santiago de Cali, en desarrollo de lo previsto en los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996.

Concluyó que el Municipio de Santiago de Cali puede asumir compromisos con cargo a vigencias futuras excepcionales, por cuanto así lo prevé el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal, cumpliendo lo dispuesto en el documento Conpes 3463 de 12 de marzo de 2007, en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, y en la Ley 1483 de 2011.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSION



IV.1.- Vencido el plazo, la parte actora, describió el traslado de alegatos, en forma oportuna, en el que solicita, en síntesis, que se confirme la sentencia apelada, aduciendo argumentos similares a los expuestos en la demanda.

IV.2.- De igual forma, la parte demandada describió el traslado de alegatos, oportunamente, en el que solicita que se revoque la sentencia apelada, para lo cual, en síntesis, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de alzada.

IV.3. El Ministerio Público, en la oportunidad concedida para presentar sus alegatos, guardó silencio.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad de los **artículos 23 y 24 del Acuerdo núm. 0241 de 2008²**, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, en el que se autoriza al Alcalde de dicho ente territorial para comprometer vigencias futuras excepcionales de las vigencias fiscales de los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

² *“Por medio del cual se modifican unos artículos de los Acuerdos 178 y 179 de 2006, se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras, se aprueban unas vigencias futuras excepcionales y se dictan otras disposiciones”.*



Los mencionados artículos, son del siguiente tenor:

"ACUERDO N° 0241 DE 2008
(08 Septiembre)

(...).

EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI, en ejercicio de atribuciones legales y en especial las contenidas en los artículos 317 y 338 de la Constitución Política de Colombia, y en el Decreto Ley 1333 de 1986, entre otras

ACUERDA

(...)

ARTÍCULO 23°.- *Se autoriza al Señor Alcalde de Santiago de Cali, para comprometer vigencias futuras excepcionales de las vigencias fiscales de los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 hasta por el Cien por ciento (100%) de los ingresos que la contribución de valorización cause, con el propósito de financiar la estructuración, diseño, construcción, dotación e implementación del Plan de Obras de Interés General del presente Acuerdo.*

ARTÍCULO 24°. – *La Administración Municipal de Santiago de Cali a través del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, una vez comprometidos los recursos a los que se refiere el artículo anterior, deberá incluir en los respectivos presupuestos de cada vigencia fiscal las asignaciones necesarias para cumplir con los compromisos adquiridos (...)."*

Como ya se precisó, en la demanda la parte actora solicitó la nulidad de los artículos 23 y 24 del Acuerdo núm. 0241 de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, por ser violatorios de los artículos 352 y 364 de la Constitución Política; 10°, 11, 12 de la Ley Orgánica 819 de 2003; y 23 de la Ley 179 de 1994, dado que se autorizó a la administración del Municipio de Santiago de Cali para



comprometer los recursos de presupuestos de anualidades posteriores, correspondiente a la contribución de valorización, desde el año 2009 al año 2013, pretermitiendo lo dispuesto en la Ley 816 de 2003, ya que esta norma no hizo referencia a autorizar a las entidades territoriales a comprometer vigencias futuras excepcionales.

A su vez, las entidades demandadas sostuvieron que el Municipio de Santiago de Cali observó con rigorismo lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, que contó con autorización del Confis; las obras hacen parte del Plan de Desarrollo contenido en el Acuerdo 0237 de 2008 "para vivir la vida dignamente"; fueron consideradas de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno; no se desbordó la capacidad de endeudamiento del ente territorial y consultan las metas del marco fiscal de mediano plazo.

Señalaron, además, que frente a la normativa acusada operó la purga de ilegalidad, pues actualmente a nivel territorial están previstas las vigencias futuras excepcionales, para las entidades territoriales conforme a la Ley 1483 de 2011.



Por su parte, como ya se vio, el *a quo*, en la sentencia que es objeto del recurso de apelación, consideró que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, no resulta procedente para los entes territoriales, de acuerdo con el artículo 11 de la misma, comprometer vigencias futuras excepcionales, pues esta norma solo está autorizando al Gobierno Nacional y no hizo referencia a las entidades territoriales.

Inconforme con dicha decisión, el Municipio de Santiago de Cali interpuso el recurso de apelación argumentando, en síntesis, que se cumplieron por el ente territorial los requisitos para comprometer vigencias futuras excepcionales, en atención a lo que demandaba la Ley 819 de 2003, porque el proyecto a financiar corresponde a obras de infraestructura; contó con la autorización del Confis; las obras hacen parte del Plan de Desarrollo contenido en el Acuerdo 0237 de 2008 "*para vivir la vida dignamente*"; fueron consideradas de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno; no se desbordó la capacidad de endeudamiento del ente territorial; y consultan las metas del Marco Fiscal de mediano plazo.

Así mismo, invocó que en el presente caso se presentó el fenómeno jurídico de la convalidación o "*purga de ilegalidad*", ya que



contrastados los artículos acusados con la Ley 1483 de 2011, son compatibles con la nueva normativa, en la medida en que tal norma establece las vigencias futuras excepcionales para los entes territoriales, siendo las disposiciones demandadas acordes con la norma vigente.

En orden a desatar la controversia, la Sala abordará, en primer lugar, el aspecto atinente a la autonomía de las entidades territoriales, la normatividad aplicable al caso, la jurisprudencia sobre el particular y el análisis del caso concreto, así:

-De la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal

De conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior implica que las entidades descentralizadas territorialmente gozan de autonomía para gestionar sus propios intereses.

El artículo 287 *ibidem*, se refiere al contenido básico de la autonomía territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia



constitucional como su núcleo esencial³. La mencionada norma dispone que las entidades territoriales son titulares de los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

A su vez, los artículos 352 y 364 de la Carta Política, disponen lo siguiente:

“ARTICULO 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.
(...)

ARTICULO 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia”.

Respecto de la autonomía de los entes territoriales en materia presupuestal la Corte Constitucional⁴, ha señalado:

“[...] Las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los términos establecidos en la Constitución y la ley, y en este

³ Sentencia C-346/17, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Sentencia C-346/17, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado



sentido, no son de carácter absoluto. En efecto, el Legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía, y resulte necesaria, útil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar.⁵

En este sentido, la Corte ha establecido que corresponde al Legislador diseñar el modelo institucional del ejercicio del poder público en el territorio, y le está proscrito instituir reglas que limiten la autonomía de las entidades territoriales a tal punto que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses.⁶

Así pues, es preciso buscar un equilibrio entre la unidad y la autonomía, el cual se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: de una parte, la autonomía está limitada por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir *"uniformidad legislativa en lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común"*; y de otra, la unidad encuentra un límite en el núcleo esencial de la autonomía territorial, que consiste en el margen de gestión que el Constituyente y el Legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.⁸

Entonces, el Legislador está autorizado para fijar el alcance de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución, esto es, el núcleo esencial y el carácter unitario del Estado.⁹ Concretamente, corresponde a la ley definir los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En ese orden de ideas, deberá armonizar los

⁵ Ver sentencias C-219 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-447 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

⁶ Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-720 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁷ Ver sentencia C-579 de 2001; M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁸ Sentencia C-1258 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹ *Ibidem*.



intereses de las autoridades en los distintos niveles, los cuales, según el artículo 288 Superior, ejercen sus competencias dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En particular, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, en materia presupuestal, el Legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial. En efecto, por mandato del artículo 334 Superior, la dirección general de la economía corresponde al Estado y, en particular, al Congreso como titular de la función legislativa nacional, al gobierno y al Banco de la República. En ese sentido, es a través de las leyes que se fijan las políticas macroeconómicas de la Nación, por lo que la autonomía de las entidades territoriales no puede imposibilitar el adecuado diseño de tales políticas¹⁰ [...]”.

Conforme a lo anterior, se encuentra que las entidades territoriales tienen derecho a disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones; y uno de los derechos mínimos de los que son titulares, consiste en establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Particularmente, la Constitución atribuye a las entidades territoriales la competencia para elaborar su plan de desarrollo, lo que se traduce en la potestad de diseñar su propio sistema de ingresos y gastos.

De la sentencia se extrae también que no obstante, la facultad de la que gozan las entidades territoriales para definir autónomamente el presupuesto de gastos e inversiones, ella es limitada. Así, el

¹⁰ Sentencia C-579 de 2001; M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



Legislador tiene injerencia en el ejercicio del derecho de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y, en esa medida, en la selección de los objetivos económicos, sociales o políticos a los cuales deban estar destinados los recursos públicos de su propiedad¹¹.

-De la Ley Orgánica del Presupuesto frente a la autonomía de las entidades territoriales

Frente a la naturaleza y características de la Ley Orgánica de Presupuesto, esta Sección¹² ha señalado, lo siguiente:

“[...] En relación con la **naturaleza y características de las Leyes Orgánicas**, la jurisprudencia constitucional¹³ ha puesto de presente que estas leyes tienen características especiales, entre ellas, (i) que reglamentan plenamente materias que gozan de una cláusula de reserva estricta para esta clase de Leyes Orgánicas, (ii) que en razón de lo anterior y dada la importancia que la Constitución les ha otorgado, las Leyes Orgánicas han sido dotadas de una gran estabilidad, la cual se refleja en los requisitos particulares para su expedición; (iii) **que la Carta les ha reconocido prevalencia y estatus superior respecto de las demás leyes ordinarias.**

Ahora bien, en la misma sentencia, la Corte Constitucional realizó una exposición detallada y sistemática acerca de la naturaleza y características de las Leyes Orgánicas, analizando las reglas y criterios estructurales del concepto de ley Orgánica en el constitucionalismo colombiano, en cinco

¹¹ *Ibidem*

¹² Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso- sentencia del catorce (14) de julio de dos mil once (2011)- Rad Núm: 85001-23-31-000-2009-00032-02.

¹³ C-557-09



aspectos esenciales: "(i) el carácter instrumental que cumple la ley Orgánica en tanto que reguladora de la actividad legislativa del Congreso de la República; (ii) las diversas funciones que está llamada cumplir en el ordenamiento jurídico; **(iii) las relaciones existentes entre la ley Orgánica y las demás leyes;** (iv) el procedimiento legislativo requerido para su aprobación; y (v) la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad".

Acerca del tema relativo a las relaciones existentes entre la ley Orgánica y las demás leyes, la jurisprudencia constitucional ha evidenciado **el carácter superior jerárquico de las Leyes Orgánicas, en cuanto gozan de una naturaleza jerárquica superior a las demás leyes, las cuales deben ajustarse a lo que organiza aquella.**

(...)

Como de manera repetida lo ha dicho la jurisprudencia, las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo la Corte Constitucional deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica. Esta viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria [...]"

Por otro lado, la Corte Constitucional¹⁴ se ha referido al principio de unidad presupuestal como la obligación que le asiste a todas las instituciones del sector público, de que sus presupuestos sean elaborados y ejecutados, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricto acatamiento de la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley. Al respecto, ha sostenido lo siguiente:

¹⁴ C - 652/15, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



"[...] En razón a su vinculación directa con el principio de *legalidad*, conviene mencionar, entre los principios que gobiernan el proceso presupuestal, los de *unidad presupuestal, universalidad y especialización*. El primero, el de *unidad presupuestal*, hace referencia a la obligación que le asiste a todas las instituciones del sector público, de que sus presupuestos sean elaborados y ejecutados, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricto acatamiento de la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley (C.P. arts. 346 y 347). En punto a este principio de *unidad presupuestal*, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que el mismo "nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente"¹⁵. El segundo, el de *universalidad*, impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones que presente el Gobierno al Congreso, estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, resultando inadmisibles la presentación por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado¹⁶ (C.P. art. 347). El tercero, el de *especialización*¹⁷, por su parte, le prohíbe al Gobierno, y a los demás ordenadores del gasto, "utilizar partidas del gasto aprobadas por el Congreso para una finalidad diferente a aquélla para la cual ésta fue apropiada"¹⁸, lo cual significa que la partida aprobada por la ley para un gasto, no puede invertirse en un propósito distinto a aquél que fue determinado directamente por el legislador (C.P. art. 345).

(...)

En consonancia con lo anterior, y considerando que a través de la ley anual de presupuesto el Congreso define el monto máximo del gasto público para un determinado periodo y apropia las partidas para una específica finalidad, la jurisprudencia ha destacado que dicha ley es entonces una ley de autorización de gastos, que limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos específicos: "de un lado, en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el

¹⁵ Sentencia C-592 de 1995.

¹⁶ Consultar la Sentencia C-315 de 1997.

¹⁷ El principio de especialización se encuentra contenido en el artículo 345 de la Carta Política y desarrollado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual establece 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.

¹⁸ Sentencia C-201 de 1998.



período fiscal respectivo; de otro lado, a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y, finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos”.¹⁹

5.13. De otra parte, cabe destacar que, aun cuando al Congreso le compete expedir la ley anual de presupuesto, conforme lo dispone el artículo 349 Superior, dicha ley debe ser discutida y aprobada por dicho órgano con estricta sujeción a las reglas de la Ley Orgánica de Presupuesto.

5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

5.16. De esta manera, si bien corresponde al Congreso mediante ley ordinaria la discusión y aprobación anual del Presupuesto, no es menos cierto que para el efecto debe ceñirse, con rigor, a las normas orgánicas respectivas, cuya transgresión lleva consigo, de manera ineluctable, a la

¹⁹ Sentencia C-685 de 1996.



violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Nacional.

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.²⁰

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, “las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supralegal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso [...]”.²¹

Así mismo, esa Corporación ²² ha reiterado la necesidad de preservar la autonomía real o efectiva de las entidades territoriales, para la gestión de sus asuntos propios: *“Si bien se reconoce como punto de partida la facultad del poder central de dirigir las finanzas públicas, se debe advertir que esta facultad no se traduce en el vaciamiento de la autonomía presupuestal de los entes territoriales. La facultad de gestión y ejecución de los recursos propios **no puede ser afectada por el diseño de una política de saneamiento fiscal de tal forma que haga imposible la atención de los intereses de las localidades.**”*. Así lo precisó:

²⁰ Sentencia C-1379 de 2000.

²¹ Sentencia C-142 de 2015.

²² Sentencia C-189/19. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



“[...] 1. El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios: el principio de Estado Unitario y las competencias constitucionales propias de las entidades territoriales, en virtud de su autonomía. El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado²³, lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica²⁴, el acuño de la moneda²⁵, el manejo de las relaciones internacionales²⁶, el ejercicio de la función jurisdiccional²⁷ y de la función legislativa²⁸ e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado²⁹, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales. Así, el sometimiento de las entidades territoriales a la Constitución Política y a las leyes de la República, son elementos que garantizan que la autonomía de las entidades territoriales se ejerza dentro del Estado Unitario.

2. La autonomía de las entidades territoriales, dentro de los contornos de las leyes, como derivación del principio del Estado Unitario, se encuentra reiterada por varias normas constitucionales. Así, el artículo 287 dispone que los entes territoriales disponen de autonomía “*dentro de los límites de la Constitución y la ley*”. También, el artículo 352 prevé que

²³ “Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común”: Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

²⁴ Los artículos 333 y 334 de la Constitución imponen al Estado la obligación de impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica y le atribuyen la dirección general de la economía, con el mandato de intervenirla con fines constitucionalmente establecidos.,

²⁵ El artículo 371 de la Constitución atribuye al Banco de la República, como banca central, entre otras funciones, las de “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales”

²⁶ El artículo 182, n. 2, confía en el Presidente de la República el manejo de las relaciones internacionales y los artículos 226 introducen mandatos específicos al Estado, en esta actividad.

²⁷ El artículo 116 de la Constitución enlista los órganos que administran justicia y el artículo 228 prevé que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado y autónomo, pero no permite su funcionamiento descentralizado.

²⁸ Los artículos 150 y 189 de la Constitución delimitan los órganos que constitucionalmente pueden ejercer la función legislativa.

²⁹ El artículo 189 de la Constitución atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la responsabilidad del mantenimiento del orden público, razón por la cual, en esta materia, las autoridades locales son agentes jerarquizados del Presidente de la República (artículo 296 de la Constitución).



la Ley Orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales³⁰. Igualmente, el numeral 4 del artículo 300 de la Constitución estableció que los tributos y contribuciones que decreten las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas, para el cumplimiento de las funciones departamentales, deberán de ser establecidos “de conformidad con la ley”, al mismo tiempo que el numeral 3 del artículo 313, dispone que es función de los concejos municipales, votar los tributos y gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Igualmente, el artículo 344 de la Constitución prevé que los organismos departamentales evaluarán la gestión y los resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y los municipios y deberán participar en la preparación de los presupuestos municipales, “en los términos que señale la ley”. También varias normas de la Constitución prevén la necesaria coordinación entre los planes locales de desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo³¹.

3. De este conjunto de normas constitucionales se evidencia que, en virtud del principio de Estado Unitario, le corresponde a la Constitución y, en particular, a las leyes de la República, fijar el alcance concreto de la autonomía de las entidades territoriales, por lo que es posible sostener que, en la Constitución colombiana, autonomía no significa ni soberanía³², ni autarquía³³. Sin embargo, la facultad del

³⁰ “(...) por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales”: Corte Constitucional, sentencia C-478/92.

³¹ El segundo inciso del numeral 12, del artículo 300 de la Constitución dispone “Los planes y programas de desarrollo de obras públicas serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”. También el segundo inciso del artículo 339 dispone: “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo” Igualmente, el artículo 352 de la Constitución dispone que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo relativo a 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”.

³² “(...) se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”: Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

³³ “Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual expresa la autosuficiencia -se basta a sí misma- plena y total. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y la transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicos en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto”: Corte Constitucional, sentencia C-216/94. “Dicha autonomía como lo ha reconocido varias veces la Corte no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación



Legislador no es ilimitada, al punto de desconocer que la Constitución garantiza la autonomía de las entidades territoriales. Por esta razón, las atribuciones del Congreso, respecto de los entes territoriales, se encuentran limitadas por el respeto del núcleo esencial del derecho a su autonomía.

4. La configuración básica³⁴ de la autonomía de las entidades territoriales está determinado por la misma Constitución la que, en su artículo 287 dispuso que *"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales"*. Esta norma constitucional determina, en doble sentido, lo que constitucionalmente corresponde a la autonomía garantizada de las entidades territoriales: por una parte, dispone que se garantiza la *"gestión de sus intereses"*, es decir, los locales o propios de la colectividad correspondiente. Es por esta razón que, cuando se trata de la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local, las facultades del Legislador son mucho más amplias, al no encontrarse en juego, en principio, la autonomía de las entidades territoriales³⁵, sin que pueda entenderse que los locales y los nacionales son intereses contrapuestos, sino que, por el contrario, requieren ser armonizados³⁶. Por otra parte, implica los contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y por las autoridades nacionales, en sus relaciones con las entidades

de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado": Corte Constitucional, sentencia C-284/97.

³⁴ *"El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses"*: Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

³⁵ *"El contenido esencial de la autonomía se liga así a la 'gestión de los propios intereses', y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de sus propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local"*. Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

³⁶ *"(...) esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos"*: Corte Constitucional, sentencia C-004/93.



territoriales. Dichos contenidos constitucionales que protegen la autonomía de los entes territoriales, elementos del núcleo esencial de su autonomía, pueden agruparse en tres: (i) **el autogobierno**, mediante autoridades propias³⁷, característica que se deriva de su elección local y por la ausencia de subordinación jerárquica de dichas autoridades respecto de las autoridades nacionales, con la salvedad de los asuntos de orden público, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución³⁸; (ii) **ejercer las competencias** que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, le correspondan a la entidad territorial, pues sin competencias, no existe autonomía de la cual predicarla, y (iii) **administrar los recursos, establecer los tributos** necesarios para el cumplimiento de sus funciones y **participar en las rentas nacionales**. Igualmente, a partir de los artículos 300, n. 5 y 313, n. 5 de la Constitución, también integra su autonomía *"la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas [...]"*³⁹.

-De las vigencias futuras

El artículo 23 de la Ley 179 de 1994⁴⁰, prevé lo siguiente:

"ARTÍCULO 23. El artículo 31 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta Ley Orgánica, cofinanciarán proyectos, a

³⁷ "Debe protegerse el derecho de cada entidad a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan": Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

³⁸ El artículo 296 de la Constitución dispone que "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1112/01.

⁴⁰ Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.



iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadores o a través de aquéllas.

Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que les corresponda.

Para entidades territoriales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes conforme al censo de población de 1985, se podrán utilizar mecanismos financieros alternativos para facilitar la cofinanciación."

Posteriormente, se expidió el Decreto 111 de 1996⁴¹, el cual en sus artículos 14 y 23 estableció el principio de anualidad presupuestal y estableció las vigencias futuras, de la siguiente manera:

"ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

(...)

ARTICULO 23. <Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> 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

⁴¹ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".



Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 10 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 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”.



Por su parte, la Ley Orgánica 819 de 2003⁴² respecto de la programación presupuestal y las vigencias futuras (ordinarias y excepcionales), preceptuó lo siguiente:

“ARTÍCULO 8o. REGLAMENTACIÓN A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

(...)

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;

⁴² “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.



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 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”.

Ahora, no obstante que cuando se expidió el Acuerdo cuestionado no estaba vigente la Ley 1483 de 2011⁴³, no sobra traer a colación su contenido, así:

“Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a). Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.
- b). El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.
- c). Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

⁴³ Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.



d). 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 Inversiones del 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, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, 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, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1º. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 2º. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Artículo 2º. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.



Ahora bien, frente al tema de vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, esta Sección, en un principio, de acuerdo con la sentencia del 14 de julio de 2011⁴⁴, sostuvo que los entes territoriales no están facultados por el Legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales; y tampoco para autorizar vigencias futuras ordinarias durante el último año de gobierno de sus respectivas administraciones, conforme a lo dispuesto en los artículos 352 y 364 de la Constitución Política y en los artículos 10°, 11 y 12 de la Ley Orgánica 819 de 2003, así:

“En efecto, se observa cómo el artículo prevé que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal *“del que trata el artículo 1° de esta ley (sic)”*; (Ley 809 de 2003) según el cual el Marco debe ser presentado por *“el Gobierno Nacional”* y, entre otros requisitos, debe contener *“una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación”*.

Es claro que 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 consultarán las metas plurianuales del Marco Fiscal **para las Entidades Territoriales**, y habría remitido expresamente al artículo 5^{o45} 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

⁴⁴ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso- Rad Núm: 85001-23-31-000-2009-00032-02.

⁴⁵ “Artículo 5°. Marco Fiscal para Entidades Territoriales. Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal...”



carácter ordinario⁴⁶ o hubiera hecho referencia al envío a las Comisiones Económicas del Congreso de las autorizaciones dadas por el CONFIS para este caso.

En conclusión, no cabe la menor duda de que ni el Decreto 111 de 1996 –que compila varias normas-, ni la Ley 819 de 2003 prevén la posibilidad de que entes territoriales comprometan vigencias futuras excepcionales; y de que mal puede interpretarse el silencio de la ley en este respecto como una autorización tácita.

Cabe anotar que la diferencia fundamental entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, radica, esencialmente, en que en las primeras la ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso, mientras que en las excepcionales, se afecta el presupuesto de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

De otra parte, la Sala estima que la autonomía que constitucionalmente se reconoce a los entes territoriales no puede convertirse en una patente de corso para desconocer los artículos 352 y 364 de la Constitución Política, ni los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica 819 de 2003, de cuyo tenor surge de manifiesto que los entes territoriales no están facultados por el Legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales, y tampoco para autorizar vigencias futuras ordinarias durante el último año de gobierno de sus respectivas administraciones”.

Esta misma postura la adoptó la Sección Quinta de esta Corporación⁴⁷, en sentencia de 31 de mayo de 2018, frente al tema de vigencias futuras excepcionales, en la cual sostuvo que de la lectura detenida de la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto, se faculta de manera expresa a la Nación para la

⁴⁶ Artículo 12 de la Ley 819 de 2003. “Vigencias Futuras Ordinarias para Entidades Territoriales”

⁴⁷ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta- Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez-, Rad núm: 76001-23-31-000-2011-00253-01.



asunción de compromisos que afecten vigencias futuras, de conformidad con su artículo 11, pero que 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. Así lo sostuvo, la precitada sentencia:

“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.

(...)

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 2011⁴⁸, 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”.

⁴⁸ “Por medio de la cual se dicta normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, transparencia fiscal para las entidades territoriales.”



Sin embargo, esta Sección en sentencia del 1o. de febrero de 2018⁴⁹, cambió su posición jurisprudencial, en el sentido de señalar que conforme a los principios de autonomía presupuestal e igualdad frente a la Nación y una interpretación sistemática de la normativa constitucional y legal que regula la materia, en particular de los artículos 352 de la Constitución Política y 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, contenido del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual dejó en claro que las entidades territoriales son competentes para ajustar las normas orgánicas del presupuesto nacional, por lo cual pueden acordar vigencias futuras excepcionales en sus respectivos ámbitos locales. En dicha oportunidad, la sección indicó⁵⁰:

“[...]”

Igualmente, existen puntos de encuentro tratándose de la disciplina fiscal a la que se someten la Nación y las entidades territoriales, que se concretan en la exigencia en cada nivel de la presentación del estudio financiero contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el deber de coherencia del presupuesto con este documento, como también en la fijación de una meta de superávit primario dirigida a asegurar la sostenibilidad de la deuda⁵¹.

En esta materia resulta relevante la referencia a la Ley 819 de 2003, orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, la cual constituye un importante instrumento legal que contiene mecanismos rigurosos para el comportamiento fiscal y presupuestal de la

⁴⁹ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López-Rad núm: 08001-2331-000-2010-00987-01.

⁵⁰ **Con aclaración de voto de los Magistrados Dra. María Elizabeth García González y el Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés: "a nuestro juicio, en vigencia de la Ley 819 de 2003, no procedían vigencias futuras excepcionales en el ámbito territorial".**

⁵¹ Sobre este último aspecto se refiere el artículo 2º de la Ley 819 de 2003.



Nación y las entidades territoriales.

Entre esos mecanismos figura el Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento que debe ser presentado por el **Gobierno Nacional** ante el órgano encargado de estudiar el proyecto de presupuesto y que contiene información indispensable para tener una visión de conjunto de la gestión financiera del Estado, y para encauzar las decisiones presupuestales (recaudos, ingresos y endeudamiento) en la correcta dirección de asegurar la sostenibilidad fiscal⁵².

En relación con las **entidades territoriales** igualmente la Ley 819 establece el deber de presentar a consideración de respectiva Asamblea o Consejo un Marco Fiscal de Mediano Plazo⁵³.

(...)

Este análisis conduce a la Sala a concluir que en realidad no existen razones de orden legal o de otro tipo que justifiquen un trato diferenciado de las entidades territoriales frente a la Nación respecto a la posibilidad de autorizar vigencias futuras excepcionales.

En efecto, las vigencias futuras bajo esta modalidad son un mecanismo presupuestal que también se ajusta a la organización de las entidades territoriales, pues al igual que la Nación –aunque con las particularidades antes expuestas– éstas adelantan sus procesos de planeación con perspectivas temporales que superan la limitación de la anualidad del presupuesto público, y elaboran sus presupuestos a partir de unas fuentes de recursos similares, los cuales son aplicados en programas y proyectos estratégicos en sus respectivos ámbitos locales (incluidos en el plan plurianual de inversión) que, dada la magnitud de sus costos, demandan que sean cumplidos bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos.

A lo anterior debe agregarse que existen importantes proyectos de inversión en el que concurren el interés nacional y el de las entidades territoriales y la correspondiente cofinanciación, como los asociados a los sistemas masivos de transporte. En estos eventos resulta de gran relevancia esta figura de gestión presupuestal para las entidades territoriales, en tanto que les permitirá su vinculación a ellos, al igual que la Nación, a través de las vigencias futuras excepcionales, asumiendo obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin

⁵² Artículos 1 y 4.

⁵³ Artículos 5 y 6.



apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

En consecuencia, para la Sala es claro que, por razón del derecho de igualdad que les asiste a las entidades territoriales, éstas pueden hacer uso también de las vigencias futuras excepcionales, cumpliendo en todo caso requisitos semejantes a los establecidas en el caso de la Nación en la Ley 819 de 2003, que adaptados a las condiciones de las entidades territoriales, se concretan en las siguientes: (i) las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para los precisos asuntos señalados en las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación y de la respectiva entidad territorial, los que guardarán relación con proyectos estratégicos indicados expresamente en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo; (ii) la autorización de las vigencias debe provenir de la asamblea o concejo respectivo y contar con la aprobación previa del órgano de política fiscal del nivel territorial; (iii) 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 de que trata el artículo 5º de dicha ley; y (iv) cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. De otro lado, en el marco de la disciplina fiscal que impone la Ley 819 la autorización de las vigencias solo podrá otorgarse si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por dicha modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración no se excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

En el anterior contexto, en armonía con las consideraciones expuestas a lo largo de este acápite, debe concluirse que la sentencia que no reconoce la posibilidad de acordar tales vigencias a las entidades territoriales vulnera el derecho de igualdad de éstas frente a la Nación.

3.3. Cambio de la jurisprudencia de la Sección en materia de vigencias futuras excepcionales de las entidades territoriales.

La Sala a partir de las consideraciones expuestas en esta providencia modificará su criterio en torno a la materia



expresado en sentencia de 14 de julio de 2011⁵⁴, según el cual no eran procedentes las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales en razón a que la Ley 819 de 2003, orgánica del presupuesto, sólo las contempló para la Nación. Esta modificación, debe resaltarse, obedece a que en esta oportunidad se ha planteado a la Sala el problema acerca de la procedencia de las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales desde la perspectiva del principio constitucional de igualdad, la cual ha permitido un análisis de fondo dentro de un panorama más amplio que el estudiado en el año 2011, en el que solo se debatió el asunto desde el punto de vista del contenido estrictamente material de la Ley 819 de 2003.

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 fiscal⁵⁵.

En efecto, en el estudio que antecede se realizó una interpretación sistemática de la normativa constitucional y legal que regula la materia, en particular de los artículos 352 de la Constitución Política y 104 y 109 del Decreto 111 de 1996 contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual dejó en claro que las entidades territoriales son competentes para ajustar las normas orgánicas del

⁵⁴ Proferida en el proceso con radicación número 85001-23-31-000-2009-00032-02, Consejera Ponente María Claudia Rojas Lasso.

⁵⁵ Este escenario, valga decirlo, fue reconocido cuando se presentó el proyecto de ley que dio origen a la Ley 1483 de 2011 "*Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*", el cual tuvo como propósito regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales, pero partiendo del supuesto que tal posibilidad se encontraba prevista a partir de lo reglado en los estatutos orgánicos del presupuesto locales, dictados al amparo de la autonomía de tales entidades (Gaceta del Congreso número 618 de 2011).



presupuesto nacional, por lo cual pueden acordar vigencias futuras excepcionales en sus respectivos ámbitos locales.

Como se señaló previamente, esta normativa prevé que las entidades territoriales al expedir sus normas orgánicas de presupuesto se remitan a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), adaptándolas a su organización, normas constitucionales y condiciones, disposiciones entre las cuales se encuentra precisamente el artículo 24 de este Estatuto (cuyo texto corresponde al artículo 11 de la Ley 819 de 2003, que se incorporó a la norma orgánica), que autoriza la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización, esto es, permite que se acuerden vigencias futuras excepcionales.

Debe anotarse que para esta fecha el problema jurídico planteado en este asunto ha sido superado, en razón a que actualmente las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales se encuentran reguladas expresamente en la Ley 1483 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales⁵⁶.

⁵⁶ El artículo 1º de esta normativa prevé al respecto lo siguiente: "En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: || a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos. || b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5o de la Ley 819 de 2003. || c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces. || d) 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 Inversiones del 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, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003. || Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada. || La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, 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, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica. || PARÁGRAFO 1o. En las entidades territoriales,



En esta oportunidad, la Sala reitera la posición expuesta en la sentencia del 1o. de febrero de 2018⁵⁷, en el sentido de precisar que es procedente que las entidades territoriales bajo el principio de igualdad y autonomía presupuestal comprometan vigencias futuras excepcionales conforme lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), adaptándolas a su organización, normas constitucionales y condiciones, disposiciones entre las cuales se encuentra, precisamente, el artículo 24 de este Estatuto (cuyo texto corresponde al artículo 11 de la Ley 819 de 2003, que se incorporó a la norma orgánica), que autoriza la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización.

Caso Concreto

En primer lugar, encuentra la Sala que en el recurso de alzada se invoca que en el presente caso operó el fenómeno jurídico de "*purga de ilegalidad*" o convalidación de los actos administrativos, ya que aduce que con la entrada en vigencia de la Ley 1483 de 2011, el acto acusado

queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones. || PARAGRAFO 2o. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma."

⁵⁷ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López-Rad núm: 08001-2331-000-2010-00987-01.



cobró validez, ya que dicha norma reguló lo concerniente a las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.

Al respecto, esta Sección⁵⁸ frente a la teoría de convalidación de los actos administrativos, ha sostenido lo siguiente:

"[...] De acuerdo con la doctrina la "purga de ilegalidad" consiste "en la desaparición del vicio de nulidad que estuviere afectado a un determinado acto administrativo, por efecto directo de modificaciones en las normas que le sirven de fundamento o en el ordenamiento jurídico que le es aplicable, o por disposición expresa del legislador o del Constituyente, éste último evento "corresponde a la convalidación del acto administrativo"⁵⁹.

Así pues, se tiene que dicho fenómeno hace parte de la llamada teoría de la convalidación de los actos administrativos a través de la cual se otorga efectos hacía atrás en cuanto atribuye validez a la disposición desde su origen⁶⁰.

Ahora bien, respecto de su aplicación y se declaratoria en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Sala recuerda que en sentencia de 19 de diciembre de 2005⁶¹, con ponencia del Consejero de Estado doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se consideró que *"conforme a los principios que gobiernan la materia objeto de estudio por la Jurisdicción Contencioso Administrativa no se considera de recibo la aplicación de la llamada "purga de ilegalidad" por cuanto los actos administrativos acusados se juzgan a la luz de la normativa vigente al momento de su expedición, lo cual implica que el aludido fenómeno no proceda frente a la*

⁵⁸ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera- sentencia del primero (1) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)- Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés - Rad Núm. 13001233100020120019202.

⁵⁹ BERROCAL GUERRERO. Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones El Profesional. Sexta Edición. Bogotá. 2014. Pág. 566.

⁶⁰ Ver entre otras la siguiente decisión: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de abril de 1999. Rad.: S - 650. Magistrado Ponente: Dr. Amado Gutiérrez Velásquez.

⁶¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 19 de diciembre de 2005. Rad.: 2001 - 00342. Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



actividad de control que a esta Jurisdicción incumbe”
(Negrillas fuera de texto).

No obstante lo anterior y en el evento de que en gracia de discusión se llegare a aceptar la aplicación de la citada figura jurídica, la Sala pone de presente que no todos los vicios del acto administrativo pueden llegar a ser susceptibles de convalidación, tal es el caso de la carencia absoluta de competencia respecto de la expedición del acto, ello teniendo en cuenta que por su naturaleza tal vicio escapa a la posibilidad de ser saneado.

Sobre el particular, la Sala trae a colación las siguientes decisiones:

- Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado⁶²:

“Es claro que no todos los vicios del acto administrativo pueden ser susceptibles de convalidación: escapan a esta posibilidad de saneamiento, la carencia absoluta de competencia, a menos que se trate de una competencia puramente interna, o el acto ilícito porque su contenido no se ajusta a las normas jurídicas vigentes. ‘Dada su naturaleza este vicio no puede subsanarse, pues el acto de convalidación, por tener también contenido ilícito, sería así mismo nulo’. (Sayagués Lasso. Tratado de Derecho Administrativo. T. I, No. 334, Montevideo, 1953). Tampoco podría ser convalidado el acto desviado, es decir el que se dictó con una finalidad contraria a los fines de la ley, ni el que carezca de motivos que lo justifiquen (Sayagués Lasso ibídem)” (Negrillas fuera de texto).

- Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado⁶³:

“En el evento de aceptar que de conformidad con la Constitución Política de 1991, los gobernadores son competentes para expedir decretos que contengan la materia a que se contrae el acto acusado, ello no implicaría la purga de ilegalidad o convalidación del acto, que es lo que en últimas pretende el apelante. La competencia, por ser un elemento esencial del acto, que impide que opere de manera retroactiva, razón por la cual si el

⁶² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 2 de abril de 1982. Rad.: 00787. Magistrado Ponente: Dr. Jacobo Pérez Escobar.

⁶³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 16 de mayo de 1996. Rad.: 1785. Magistrado Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.



acto fue dictado por un órgano no competente, es radicalmente nulo o insaneable" (Negrillas fuera de texto).

- Sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado⁶⁴:
*"... la ley 100 de 1993 está inspirada en una filosofía contraria a la sustentada por el suplicante, y **no se entienden convalidados con su expedición los actos administrativos demandados, pues escapan a la posibilidad de saneamiento los acto proferidos con carencia absoluta de competencia**"* (Negrillas fuera de texto).

- Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁶⁵:

*"En esta oportunidad, en que la Sala procede a decidir de fondo, **mantendrá las razones que expuso al acceder a la medida de suspensión provisional de la circular 134 de 21 de junio de 1999, toda vez que la reglamentación de la materia por parte de la ley con posterioridad a la expedición de la circular demandada, no convalida en el ordenamiento jurídico la actuación viciada de ilegalidad por incompetencia, que la administración ejerció a través de ese acto.** Aunque en la etapa final del proceso, la entidad demandada alegó para defender la legalidad de la circular enjuiciada, que a través de ella lo que se pretendió fue regular el requisito establecido en el parágrafo 3º del art. 57 de la ley 550 de 1999 y no reglamentar el art. 30 de la ley 80 de 1993, para la Sala no es de recibo esta explicación, por cuanto la circular 0134 de 1999, es anterior a la ley 550 de 1999, en cuyo art. 57, parágrafo 3º, se estableció que "para participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado, el licitante deberá estar al día con sus obligaciones nacionales." En efecto, esta ley tuvo vigencia a partir del 30 de diciembre de 1999[1], esto es, seis meses después de haberse expedido la Circular 0134, que lo fue el 21 de junio de ese mismo año".*

⁶⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de abril de 1997. Rad.: S - 650. Magistrado Ponente: Dr. Amado Gutiérrez Velásquez.

⁶⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 28 de abril de 2005. Rad.: 1999 - 00072. Magistrada Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.



En el caso *sub examine*, si bien es cierto que con la expedición de la Ley 1617 de 2013, en el párrafo del artículo 61⁶⁶ se reguló lo atinente a los honorarios de los ediles de los distritos especiales, derogando todas las normas que le fueren contrarias, en especial, los Decretos 0746 de 2003 y 0899 de 2007, también lo es que en el marco del control judicial no resulta procedente la aplicación del fenómeno jurídico de la “*purga de ilegalidad*” como lo pretenden los recurrentes, dado que como se anotó líneas atrás los actos administrativos se juzgada de conformidad con las circunstancias vigentes al momento de su expedición [...]”.

La Sala prohíja lo expuesto en la sentencia cuyos apartes han quedado transcritos y hace énfasis en que en el caso *sub lite* no es válido sostener que con la expedición de la Ley 1483 de 2011, el acto acusado cobró vigencia, ya que, como lo ha precisado esta Sección, el estudio de legalidad de los actos administrativos se hace de conformidad con las normas vigentes al momento de su expedición.

Ahora, la entidad demandada argumenta en el recurso de apelación que estaba facultada para comprometer vigencias futuras excepcionales con base en la Circular Externa 07 del 20 de febrero de 2007, expedida por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; no obstante, frente a este punto, esta Sección⁶⁷ ha sostenido que no es dable a la DAF determinar el sentido y alcance

⁶⁶ “Artículo 61. (...) PARÁGRAFO. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local”.

⁶⁷ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, sentencia 11 de julio de 2011, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso- Rad Núm: 85001-23-31-000-2009-00032-02.



constitucional o legal de las disposiciones presupuestales, tributarias ni de cualquier otra índole.

Así las cosas, conforme al criterio de la Sala expuesto en la precitada sentencia de 1o. de febrero de 2018, a la luz de las normas orgánicas del presupuesto de la Nación, vigentes a la fecha de expedición del acto acusado (08 de septiembre de 2008), sí es procedente que las entidades territoriales acuerden vigencias futuras excepcionales, en aplicación del principio de autonomía que 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, y como garantía del derecho de igualdad de aquellas frente a la Nación, como la planificación, la estructuración del presupuesto y la disciplina fiscal.

Es así que, acorde con una interpretación sistemática de la normativa constitucional y legal que regula la materia, en particular, de los artículos 352 de la Constitución Política y 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto y por supuesto la Ley 819 de 2003, las entidades territoriales son competentes para ajustar las normas orgánicas del presupuesto nacional, por lo cual pueden acordar vigencias futuras excepcionales en sus respectivos ámbitos locales.



Ahora bien, esta Sección⁶⁸ precisó que las entidades territoriales pueden hacer uso también de las vigencias futuras excepcionales, cumpliendo en todo caso requisitos semejantes a los establecidos en el caso de la Nación en la Ley 819 de 2003, que adaptados a las condiciones de las entidades territoriales, se concretan en las siguientes: (i) las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para los precisos asuntos señalados en las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación y de la respectiva entidad territorial, los que guardarán relación con proyectos estratégicos indicados expresamente en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo; (ii) la autorización de las vigencias debe provenir de la asamblea o concejo respectivo y contar con la aprobación previa del órgano de política fiscal del nivel territorial; (iii) 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 de que trata el artículo 5º de dicha ley; (iv) cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación; y (v) la autorización de las vigencias solo podrá otorgarse si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por

⁶⁸ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López-Rad núm: 08001-2331-000-2010-00987-01.



dicha modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración no se excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

Conforme a lo anterior, en este caso es necesario verificar que se hayan cumplido los requisitos antes mencionados por parte de la entidad territorial, para establecer la legalidad de los preceptos demandados.

Al revisar el expediente, se encuentra que el Acuerdo 0241 de 2008, demandado en el presente proceso, en uno de sus apartes, modificó unos artículos de los Acuerdos 178 y 190 de 2006.

Se tiene que el Acuerdo 178 de 2006⁶⁹, reguló la contribución de valorización y definió las obras de interés público en el Municipio de Santiago de Cali, así⁷⁰:

"ARTÍCULO 1º: Noción de la contribución de Valorización. La contribución de Valorización es el gravamen real obligatorio decretado por el Municipio de Santiago de Cali destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las mismas.

(...)

ARTÍCULO 2º: Obra que pueden acometerse. Podrá acometerse por el sistema de valorización toda obra, plan o conjunto de obras de utilidad pública de interés social o de desarrollo urbano que produzca beneficio sobre la propiedad del inmueble.

Parágrafo 1º: Obras de interés público. Se consideran de interés público y causan contribución de valorización todas las obras de

⁶⁹ "Por el cual se establece el estatuto de valorización en el Municipio de Santiago de Cali".

⁷⁰ <http://www.concejodecali.gov.co/>



infraestructura urbana, suburbana y rural que se construyan en el Municipio para mejorar la calidad de vida de la comunidad y que produzcan beneficio a la propiedad inmobiliaria, tales como autopistas y avenidas; apertura, prolongación, ensanche, pavimentación y obras complementarias de toda clase de vías; puentes, plazas, plazoletas, parques, renovación de andenes y zonas verdes; renovación reordenación y habitación de sectores urbanos, y en general, toda obra pública que genere una mejor utilización de la tierra”.

Posteriormente, el anterior Acuerdo fue modificado por el Acuerdo 190 de 2006⁷¹, el cual preceptuó⁷²:

“ARTÍCULO 1º: Modifíquese el Artículo 1º del Acuerdo No. 0178 del 13 de febrero de 2006, el cual quedará, así:

ARTÍCULO 1º: Noción de la Contribución de Valorización. La Contribución de Valorización, es un gravamen real, obligatorio, decretado por el Municipio de Santiago de Cali, sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las mismas.

Parágrafo 1º: Entiéndase el Beneficio en su concepto más amplio y general, sin limitarlo al de mayor valor o plusvalía y sin calificarlo necesariamente con una connotación económica”.

Ahora, se advierte que la entidad demandada sostiene que el Concejo Municipal de Santiago de Cali estaba facultado para autorizar vigencias futuras. Como sustento de su argumento invoca el Acuerdo 198 de

⁷¹ Por el cual se modifica y adiciona el Acuerdo 0178 de febrero 13 de 2006, se desarrolla el concepto de valorización por beneficio general y se dictan normas complementarias y conexas”

⁷² <http://www.concejodecali.gov.co/>



2006⁷³, que modificó el artículo 36 del Acuerdo 17 de 1996⁷⁴, expedido por el Concejo de Santiago de Cali.

Al respecto, se encuentra que el artículo 36 del Acuerdo 17 de 1996, disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 36. VIGENCIAS FUTURAS: La Comisión de Presupuesto del Concejo Municipal autorizará 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. Para su autorización se requiere que estén consignadas en el Plan de Desarrollo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.
(...)

ARTÍCULO 80. La Comisión de Presupuesto del Concejo Municipal autorizará las modificaciones a la composición del Acuerdo anual de Presupuesto de conformidad con el Reglamento Interno del Concejo (Acuerdo 06 y 17 de 1994)”.

Ahora bien, esta Sección⁷⁵ en anterior oportunidad se pronunció frente a la legalidad del artículo mencionado y confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que declaró la nulidad, por cuanto el Concejo Municipal de Santiago de Cali no podía delegar en las comisiones de presupuesto la asunción

⁷³ “Por medio de la cual se modifica parcialmente el Acuerdo N°17 de diciembre de 1996”

⁷⁴ “Por medio del cual se adopta el estatuto orgánico de presupuesto del Municipio de Santiago de Cali”

⁷⁵ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso- sentencia del trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012)- rad núm: 76001-23-31-000-2003-03456-02.



de las vigencias futuras, por cuanto el artículo 23 del Decreto 111 de 1996, es claro en darle esta facultad al Concejo del respectivo ente territorial. En dicha oportunidad la Sección sostuvo:

“[...] Y bien lo entendió el fallador de primera instancia al considerar que el acto acusado⁷⁶, quebrantó ostensiblemente el ordenamiento jurídico al establecer en cabeza de la Comisión de Presupuesto del Concejo Municipal de Cali la atribución de autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, en detrimento de la facultad, esta si atribuida por Ley, Decreto Ley 111 de 1996 artículo 23, al pleno de los Concejos Municipales.

Por lo tanto, no tiene razón la apelante al considerar que el Acuerdo 017 de 1996 debe mantenerse con el contenido del inciso primero del artículo 36 y con el artículo 80, en el entendido que desaparezcan de los mismos las expresiones “comisión de presupuesto” y en su lugar se establezca la de “concejo municipal”, por cuanto, el alcance de la sentencia de nulidad es retirar del ordenamiento jurídico las normas que resulten contrarias a la ley, como en el presente caso y no es función del juez que revisa los vicios de una norma que contraria la Ley, suplir su contenido por el que legalmente le correspondería.

En efecto, el Concejo Municipal de Santiago de Cali no podía delegar en las comisiones de presupuesto la asunción de las vigencias futuras, por cuanto el artículo 23 del Decreto 111 de 1996, es claro en darle esta facultad al Concejo del respectivo ente territorial [...]”.

No obstante, se advierte que el Acuerdo 198 de 2006 modificó tal artículo, y dispuso que la autorización para la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras recae en el Concejo Municipal. Así lo señaló⁷⁷:

⁷⁶ Acuerdo 17 de 1996, “*Por medio del cual se adopta el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Santiago de Cali*”.

⁷⁷ <http://www.concejodecali.gov.co/>



“ARTÍCULO 1º: El Artículo 36 del Acuerdo 17 de 1996 quedará así:

“ARTÍCULO 36: Vigencias Futuras: El Concejo Municipal podrá autorizar la asunción de obligaciones que afectan vigencias futuras cumpliendo las reglas y condiciones que señala la Ley 819 de 2003 o las normas que la modifique, adicione, aclare o derogue”.

Conforme a lo anterior, se encuentra que el acto acusado (Acuerdo No. 0241 de 2008), fue expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, el cual estaba facultado de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo 198 de 2006, por lo cual cumple con el requisito de que *“la autorización de las vigencias debe provenir de la asamblea o concejo respectivo y contar con la aprobación previa del órgano de política fiscal del nivel territorial”*.

A su vez, la entidad demandada señaló que las obras hacen parte del Acuerdo 0237 de 2008⁷⁸, en el cual se encuentran establecidas las metas del Plan de Desarrollo para los años 2008 al 2011, para el Municipio de Santiago de Cali, entre otros, los siguientes: i) el “macroproyecto el nuevo plan de ordenamiento territorial”, y como ejes del proyecto, la construcción de vivienda de interés social, formulación el Plan Centro Gobierno, Intervención de renovación urbana; ii) el “macro proyecto de formalización y mejoramiento

⁷⁸ “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011 para vivir dignamente”:



urbano integral”; iii) el “macroproyecto el MIO y el MIO cable son nuestros”, el cual va dirigido a la construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM; iv) el “macroproyecto Cali vía de vida, movilidad y malla vial”, el cual tiene como ejes la construcción de obras de infraestructura vial, de tránsito y de transporte en el área urbana y rural, construcción de la red de ciclo rutas, rehabilitación de la malla vial urbana rural, infraestructura complementarios para la operación del MIO, construcción de la carretera “vuelta de occidente”, obras de adecuación de espacio público, adecuación de obras para garantizar la accesibilidad de la población discapacitada, entre otros⁷⁹.

Por su parte, el Acuerdo 241 de 2008, en su artículo 8° señaló las obras a construir a cargo de la contribución de valorización, así:

“ARTÍCULO 8°. - El Plan de Obras a construir con cargo a la Contribución de Valorización por Beneficio General, está conformado de la siguiente forma:

1. Soluciones Peatonales- 6.100
2. Ampliación y Construcción de la Carrera 80 entre Calles 2 Oeste y Calle 5- 14.400
3. Intersección vial a desnivel Autopista Sur con Carrera 44 - 16.500
4. Intersección vial a desnivel Autopista con Carreras 66 y 70- 32.000
5. Intersección vial a desnivel Carrera 8 con Calle 70 -35.200
6. Ampliación vía al Mar -40.000
7. Solución Vial Chipichape Calle 36 Norte -5.000

⁷⁹ <http://www.concejodecali.gov.co/>



8. Construcción y rehabilitación: Carrera 29 entre Calle 34 a Diagonal 30 y Diagonal 30 a Autopista Simón Bolívar; Cra 28D entre Calles 44 a 54; y Vía a la Paz (Comuna 18). -5.500
9. Intersección vial a desnivel Avenida Ciudad de Cali con Carrera 1 -5.000
10. Intersección vial a desnivel Autopista Simón Bolívar con Carrera 100 -18.000
11. Pavimentación 2 calzadas de la Calle 72W entre Carreras 27G Y 28J Y Construcción Parque Longitudinal del Distrito de Aguablanca -10.000
12. Prolongación Avenida Circunvalar -115.300
13. Prolongación Avenida Ciudad de Cali -13.000
14. Ampliación Vía a Pance hasta la Vorágine, incluye cicloruta. -18.200
15. Construcción y rehabilitación: calle 16 entre carreras 50 hasta la 105 carrera 1D con calle 73A. y 84 -19.800
16. Construcción de 250 km. de vía (Cruces Arterias Principales y Secundarias) - Vías Principales. 180.000
17. Hundimiento Av. Colombia- 20.000
18. Parque Alameda Av. Roosevelt Calle 34- 15.000
19. Parque Río Cali -16.000
20. Plazoleta de la Caleñidad y Granada -15.000
21. Ciudadelas Educativas - CE a. CE Contiguo a la ESE Isaías Duarte Cancino. b. CE de la Troncal de Aguablanca y Avenida ciudad de Cali. c. CE en la Institución Educativa Eustaquio Palacios. -80.000.

Total- 680.000

Parágrafo 1°. - Para tal efecto se entiende por construcción de obras de interés público las establecidas en el Parágrafo 1 del Artículo 2 del Acuerdo 178 de 2.006.

Parágrafo 2°. - También se considerará construcción de obra de interés público, la rehabilitación de vías vehiculares, peatonales y recuperación del espacio público que han cumplido su vida útil, y que complementarían la implementación de las obras definidas en este artículo.

Parágrafo 3°. - El Plan de Obras que trata el presente Acuerdo, deberá incluirse dentro de los proyectos de inversión en la vigencia fiscal, del Banco de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Parágrafo 4°. - También hacen parte del Plan de Obras viales, rehabilitación y de espacio público a construir con cargo a la contribución de valorización por beneficio general, las obras según discriminación contenida en el anexo No.1 del presente Acuerdo”.



Como puede observarse, el Acuerdo No. 0241, en el artículo 23 acusado, autoriza al Alcalde de Santiago de Cali para comprometer vigencias futuras excepcionales de la contribución de valorización correspondiente a las vigencias fiscales de los años 2009 a 2013, con el propósito de financiar la estructuración, el diseño, construcción, dotación e implementación del Plan de Obras de Interés General de dicho Acuerdo.

De igual manera dicho acto, en su artículo 5º, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 5.- Establecer el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio General en el Municipio de Santiago de Cali, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que trata el presente Acuerdo, obras que integran la Política de Movilidad y de Espacio Público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000) y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente” (Acuerdo 0237 de 2008).

Así las cosas, el Alcalde de Santiago de Cali, por autorización del Concejo, se encontraba facultado para comprometer vigencias futuras excepcionales respecto del cobro de valorización, a fin de financiar la construcción del Plan de Obras que integran la Política de Movilidad y de Espacio Público, previstas en el Acuerdo 069 de 2000 y en el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente” (Acuerdo 0237 de 2008), actividad que se encuentra prevista en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 (obras de infraestructura), por lo que cumple con el



requisito de que *"las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para los precisos asuntos señalados en las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación y de la respectiva entidad territorial, los que guardarán relación con proyectos estratégicos indicados expresamente en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo"*.

Respecto al requisito *"cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación"*, en principio, del texto de los artículos acusados y de los Acuerdos que se traen a colación en esta providencia, no se infiere que las obras de infraestructura que comprometen las vigencias futuras excepcionales de la contribución de valorización, conlleven esa inversión nacional. De ahí que, por lo mismo, no es del caso exigir el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

En lo tocante al requisito *"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 de que trata el artículo 5º de dicha ley"*, se advierte que el mencionado artículo de la Ley 819 de 2003, preceptúa lo siguiente:



"ARTÍCULO 5o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES. Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;
- d) Un informe de resultados 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 estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;
- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;
- g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.
- h) <Literal adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Incorporar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo el análisis de la situación financiera



de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial”.

Así, el Marco Fiscal de Mediano Plazo se define como *“un documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Allí se hace un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior. Presenta las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas⁸⁰”*.

En tal sentido, el MFMP-ET es un instrumento de planeación financiera y de gestión pública a 10 años, que se vuelve dinámico de acuerdo con el comportamiento de la situación financiera e institucional de la Entidad Territorial y por lo tanto los elementos que lo componen tienen relevancia para la toma de decisiones por parte de la administración pública en la ejecución del Plan de Desarrollo⁸¹.

⁸⁰ <http://www.minhacienda.gov.co>



La Sala advierte que frente a este aspecto, si bien no obra en el expediente el documento expedido por el Alcalde en cumplimiento del artículo 5º de la Ley 819 de 2003, no lo es menos que en la contestación de la demanda se hizo énfasis en cuanto a que las obras de infraestructura del proyecto a financiar con vigencias futuras excepcionales hacen parte del Plan de Desarrollo contenido en el Acuerdo 0237 de 2008 "para vivir dignamente"; contó con la autorización del Confís y se consultaron las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, argumentos estos que no fueron desvirtuados por la actora dentro del proceso.

Finalmente, frente al requisito: *"la autorización de las vigencias solo podrá otorgarse si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por dicha modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración no se excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial"*, encuentra la Sala que en el transcurso del proceso la demandante en diferentes escritos allegados a esta Corporación aduce que las Megaobras adelantadas por el Municipio de Santiago de Cali exceden la capacidad de endeudamiento del municipio, aludiendo a situaciones posteriores a la expedición del acto acusado.



A juicio de la Sala, los argumentos esbozados por la actora no son suficientes para establecer que "actualmente" dichas obras desbordaron la capacidad de endeudamiento del Municipio, pues ello no aparece probado en el proceso, razón por la cual la Sala per se no puede desechar el cumplimiento del requisito en mención.

En consecuencia, conforme a lo expuesto, la Sala revocará la sentencia proferida por el Tribunal de instancia y, en su lugar, denegará las pretensiones de la demanda, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 25 de noviembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, en su lugar dispone: **DENEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2012-00496--02
Actora: ALICIA OSORIO GONZÁLEZ

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 9 de junio de 2022.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

OSWALDO GIRLADO LÓPEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.