



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Óscar Darío Amaya Navas

Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Número Único: 11001-03-06-000-2023-00215-00

Radicación Interna: 2509

Referencia: Vigencias futuras excepcionales. Caducidad. Ordenanzas expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia.

El señor ministro del Interior, Dr. Luis Fernando Velasco Chaves, por solicitud del gobernador del departamento de Antioquia, formuló consulta a la Sala en relación con la caducidad de vigencias futuras excepcionales autorizadas mediante ordenanzas por la Asamblea Departamental de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

1. Consulta original

El ministro citó el marco jurídico que considera aplicable a la consulta previsto en la Ley 1493 (sic) de 2011, artículo 1, así como algunas disposiciones del Decreto único reglamentario 1068 de 2015.

Igualmente, aludió a la Ordenanza 32 de 2022, por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia estableció el presupuesto de esa entidad territorial para la vigencia fiscal de 2023, y las Ordenanzas 28 y 39 de ese mismo año, expedidas por la mencionada asamblea, que autorizaron comprometer vigencias futuras excepcionales al gobernador del departamento de Antioquia.

Afirmó el ministro que tales vigencias futuras permitirían el financiamiento de proyectos de importancia estratégica en materia de conectividad e infraestructura con recursos de las vigencias fiscales 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027.

A pesar de que las autorizaciones para las vigencias futuras se dieron en el año 2022, en esa vigencia no se comprometieron recursos, por cuanto los proyectos para los cuales serían destinados se encontraban en «estructuración, razón por la cual, finalizando la anualidad 2022, era materialmente imposible contar con un negocio jurídico o contrato que comprometiera los recursos de las vigencias futuras excepcionales autorizadas».

Expuesto lo anterior, el ministro indica que en el ente departamental existen dos interpretaciones respecto de la caducidad de las mencionadas vigencias futuras excepcionales, sustentadas en conceptos emitidos por dependencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Una primera postura sostiene que como no se celebraron los contratos en el año en el que fueron autorizadas las vigencias futuras excepcionales, esto es para el caso objeto de consulta, en la vigencia de 2022, las vigencias futuras caducaron y, por consiguiente, las Ordenanzas 28 y 39 de 2022 perdieron fuerza ejecutoria. Esta interpretación es compartida por la Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante opinión emitida el 30 de mayo de 2023, que se adjunta a la consulta, la cual se fundamenta en el principio de anualidad presupuestal y las normas orgánicas que lo desarrollan.

La interpretación contraria tiene respaldo en el concepto emanado de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del aludido ministerio del 18 de mayo de 2018, que también se anexa a la consulta. Bajo esta consideración, las Ordenanzas 28 y 39 de 2022 continuarían produciendo efectos bajo dos consideraciones principales:

i) Que la caducidad o expiración opera para cada año correspondiente al de las vigencias futuras excepcionales autorizadas, es decir, que estas caducan en el evento en que «llegado el 31 de diciembre, los recursos futuros autorizados para la vigencia concreta que termina, no hayan sido utilizados al finalizar la misma», y

ii) Que una de las características de las vigencias futuras excepcionales es «la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, sin que sea exigible su apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, atendiendo justamente su carácter excepcional». Este aspecto es el que las distingue de las vigencias futuras ordinarias.

Con posterioridad a la radicación de la consulta, a instancias de la Gobernación de Antioquia, el ministerio consultante solicitó audiencia a la Sala con el fin de precisar su contexto fáctico. En dicha audiencia, celebrada el 12 de julio de 2023, la Sala solicitó información adicional para resolver las inquietudes planteadas.

2. Adición de la consulta

Mediante oficio del 19 de julio de 2023, radicado en la Sala el 21 de ese mismo mes y año, el ministro del Interior da alcance a la consulta original, con fundamento en la solicitud del gobernador de Antioquia («oficio E: 2023030301745 del 18 de julio de 2023»), quien pidió incluir dentro de las ordenanzas objeto de consulta, la Ordenanza No. 40 de 2022 «por medio de la cual se autoriza al Gobernador del departamento para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales – Secretaría Seccional

de Salud y Protección Social de Antioquia – Secretaría de Infraestructura Física – Secretaría de Turismo».

Según el informe secretarial del 27 de julio de 2023, con la adición de la consulta se allegó memoria extraíble con un «archivo formato pdf con 878 folios».

Con base en lo expuesto, formuló las siguientes:

II. PREGUNTAS

1. *¿«Los recursos de vigencias futuras excepcionales pueden ser comprometidos y ejecutados, en anualidad(es) posterior(es) a aquellas en las que fueron autorizados, justamente atendiendo a su carácter de excepcionales»?*
2. *¿«En el caso objeto de consulta, dadas las vigencias futuras excepcionales otorgadas a la Gobernación de Antioquia, puede esta adelantar los tramites contractuales necesarios durante la presente vigencia y siguientes, a fin de comprometer los presupuestos previstos y autorizados en las ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022»?*
3. *¿«Si a 31 de diciembre de 2022, no se suscribieron los contratos que comprometían los recursos cuya financiación fuera autorizada con las vigencias futuras excepcionales mediante Ordenanzas 28, 29 y 40 de 2022, se debe afirmar que dichas vigencias futuras excepcionales, caducaron»?*
 - 3.1. *«En caso negativo ¿quiere decir esto, que las Ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022, continúan vigentes, produciendo plenos efectos jurídicos y en consecuencia se pueden comprometer los recursos autorizados mediante vigencias futuras excepcionales durante la presente vigencia y las siguientes»?*
 - 3.2. *«En caso afirmativo ¿quiere decir esto, que las Ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022 perdieron fuerza ejecutoria? ¿En tal caso puede acudirse nuevamente a la Asamblea Departamental a fin de obtener la ratificación de la autorización que había sido otorgada, sin que por ello se incurra en la prohibición prevista en el parágrafo 1° de la Ley 1493 de 2011»?*

III. CONSIDERACIONES

A. Precisión previa

La función consultiva asignada al Consejo de Estado, por medio de la Sala de Consulta y Servicio Civil en el numeral 3 del artículo 237 de la C.P., constituye una

herramienta constitucional de colaboración armónica, orientada a que la Administración pueda contar con un criterio jurídico objetivo e independiente para el mejor cumplimiento de las tareas a su cargo. En tal sentido, la Sala con base en el ordenamiento vigente, conceptúa jurídicamente sobre asuntos o materias administrativas que las autoridades competentes deben resolver dentro de su autonomía para la buena marcha de la Administración.

De esta manera, las referencias normativas serán las estrictamente necesarias para cumplir la función consultiva, pues no es de su competencia determinar si en un caso particular y concreto la actuación de las autoridades desconoce las normas superiores a las que debe sujetarse, toda vez que los pronunciamientos a este respecto son competencia privativa de los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales o de control, de acuerdo con la Constitución y la Ley.

B. Planteamiento del problema jurídico

De las preguntas formuladas se sigue que la consulta versa sobre vigencias futuras excepcionales otorgadas a la Gobernación de Antioquia. Bajo el anterior contexto, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos: *i) ¿la autorización para comprometer vigencias futuras excepcionales otorgada por las Ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022, expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia, caducó el 31 de diciembre de 2022, en atención a que para esa fecha no se suscribieron los contratos que comprometían los recursos cuya financiación fuera autorizada con cargo a tales vigencias?* Una vez resuelto el anterior interrogante, deberá dilucidarse si las mencionadas ordenanzas, *ii) ¿continúan produciendo efectos jurídicos?*

Para dar respuesta a la consulta, la Sala desarrollará los siguientes temas: *i)* normas constitucionales y legales relevantes en materia presupuestal; *ii)* las vigencias futuras, en particular, las excepcionales, y su aplicación a las entidades territoriales; *iii)* las vigencias futuras excepcionales autorizadas por la Asamblea Departamental de Antioquia, y sus efectos jurídicos.

C. Desarrollo argumentativo

1. Normas constitucionales y legales relevantes en materia presupuestal

1.1. Antecedentes

La idea elemental de presupuesto parte de una estimación de ingresos y una determinación de gastos en los que puede incurrir una persona u organización para un periodo dado.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789¹ alude a la materia de la siguiente manera:

Artículo 13 – Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades.

Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Como puede advertirse, se parte de la noción de que la función presupuestal exige la participación de los ciudadanos, directamente o por medio de sus representantes, en la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos.

En Colombia, la Constitución de 1886, establecía lo siguiente:

Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. En cada legislatura se votará el presupuesto general de unas y otros.

En el presupuesto no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado por ley anterior o a un crédito judicialmente reconocido;

Bajo el anterior contexto constitucional, el profesor Esteban Jaramillo definía la naturaleza del presupuesto del Estado de la siguiente manera: «Acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado»².

De esta manera, constitucionalmente se configuró el principio de legalidad tanto del ingreso como del gasto público, el cual delimita el contenido de la ley de presupuesto.

En relación con los departamentos y las competencias de las asambleas departamentales en materia de presupuesto, los artículos 189 y 207 de la Constitución de 1886 complementaban el mencionado principio, a saber:

¹ Disponible en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf. Consultado el 27 de julio de 2023.

² JARAMILLO Esteban. HACIENDA PUBLICA. Bogotá; Editorial Minerva, 1930, pág. 542.

Artículo 189.- Las Asambleas votarán cada dos años el Presupuesto de rentas y gastos del respectivo Departamento, y en él apropiarán las partidas necesarias para cubrirlos gastos que les correspondan, conforme a la ley.

Artículo 207.- No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales, o las Municipalidades; ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.

Como puede verse, si bien a los departamentos, a través de las asambleas departamentales, se les otorgaba competencia para decretar el correspondiente presupuesto, esta atribución debía ejercerse de conformidad con la ley.

1.2. El régimen presupuestal en la Constitución de 1991

Retomando de manera general lo dispuesto en la Constitución de 1886, el artículo 150 de la Carta vigente dispone:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

La iniciativa para presentar la ley de presupuesto corresponde al Gobierno, por expresa disposición del artículo 154 de la Constitución Política (CP).

En cuanto a las atribuciones del presidente de la República, a este corresponde «velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes» (artículo 189, núm. 20, CP).

En concordancia con lo anterior, corresponde al Gobierno en relación con el Congreso «enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos». (artículo 200, núm. 4, CP).

Por su parte, el artículo 151 CP dispone que mediante leyes orgánicas se establecerán la «[n]ormas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones...».

Así las cosas, bajo una primera aproximación a las competencias constitucionales en la materia corresponde al Gobierno nacional formular ante el Congreso de la República el presupuesto de rentas y de gastos, y a este último tramitarlo y expedir la ley correspondiente. Dicha actividad, en lo correspondiente a su preparación, aprobación y ejecución se sujetará a lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

Al profundizar en la materia, la Constitución dispone en el Título XII «Del régimen económico y de la hacienda pública», el Capítulo 3 «Del Presupuesto». Se destacan

para el presente concepto los artículos 345, 346, 352 y 353, que se analizan a continuación.

En el primero de ellos, se establece:

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

La norma transcrita dispone el principio de legalidad del presupuesto, tanto del ingreso como del gasto público, y lo relaciona con el contenido de la ley anual de presupuesto, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional³.

El artículo 346 CP es del siguiente tenor:

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Como puede apreciarse, la norma constitucional prevé el principio de anualidad del presupuesto e impone que este se sujete a un marco de sostenibilidad fiscal y corresponda al Plan Nacional de Desarrollo.

A su vez, el artículo 352 CP establece el contenido de la ley orgánica del presupuesto al indicar que esta «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». (Se subraya).

Complementa el anterior mandato lo dispuesto en el artículo 353 CP, a saber:

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

³ Corte Constitucional, Sentencias C – 186 de 2020 y C – 178 de 2021.

En el diseño constitucional descrito, es claro que la ley anual de presupuesto es una ley ordinaria expedida por el Congreso de la República, para la vigencia fiscal correspondiente, que tiene un contenido señalado en la misma constitución.

Por su parte, la ley orgánica del presupuesto contiene el marco regulatorio para la conformación de las leyes anuales de presupuesto. Para el caso de la consulta, es preciso analizar las disposiciones relevantes de dicha ley orgánica, pues por mandato de los artículos 352 y 353 CP, aquellas aplican para las entidades territoriales.

1.3. Ley orgánica del presupuesto y el principio de anualidad

Lo primero que debe precisarse es que no se trata de una sola ley, sino de varias: entre las cuales, para los fines de este concepto, puede aludirse a las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011.

En segundo lugar, que el artículo 24 de la Ley 225 de 1995 autorizó al Gobierno nacional para compilar el texto de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, sin cambiar su redacción ni contenido, y señaló que dicha compilación se denominaría «Estatuto Orgánico del Presupuesto». En virtud de tal autorización legal se expidió el Decreto 111 de 1996.

Cuando en este concepto se aluda al Estatuto y se transcriba alguna de sus disposiciones, se indicará el texto legal al que pertenece, para mayor claridad. Asimismo, cuando por razones didácticas resulte necesario citar normas de las leyes compiladas, se acudirá al artículo original.

Realizadas las anteriores precisiones, el Estatuto desarrolla el ámbito general de aplicación, en los términos del artículo 352 de la CP, de la siguiente manera:

Artículo 1. La presente ley constituye el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto que regula el sistema presupuestal (L. 38/89, art. 1; L. 179/94, art. 55, inc. 1).

Tales normas orgánicas enuncian y definen los principios del sistema presupuestal, que son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis. (L. 38/89, art. 8; L. 179/94, art. 4).

Para el caso bajo análisis es preciso detenerse en la definición del principio de anualidad:

Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º 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. (L. 38/89, art. 10).

Este principio que es concordante con el artículo 346 CP y parte de la noción de que el presupuesto corresponde a un periodo o vigencia, que para el caso colombiano es anual. En una de sus primeras decisiones sobre la materia, la Corte Constitucional señaló:

El principio de la anualidad. Según el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, los procesos presupuestales se cortarán anualmente y sólo excepcionalmente se trasladan al año siguiente débitos contra el tesoro o reservas no utilizadas. Esta Corporación no encuentra que esta norma vulnere lo dispuesto por el artículo 339 de la Carta Política en lo relativo a los presupuestos plurianuales vinculados con el plan de inversiones. El establecimiento de un ejercicio fiscal anual, por razones estructurales, operativas y tributarias, entre otras, no riñe con la consagración de un horizonte plurianual del componente de inversión cuando ello sea necesario. La Constitución, por estas razones, conserva el principio de anualidad en los artículos 346, inciso primero, 348 y 350⁴.

Como lo señala la Corte, el principio de anualidad tiene manifestaciones prácticas en todo el ejercicio fiscal, en especial en la ejecución, apropiación y reservas del presupuesto, tal como lo establece el artículo 89 del Estatuto, que resulta plenamente concordante con el artículo 14 *ibidem*:

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser **ejecutadas o comprometidas** durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año **estas autorizaciones expiran** y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las **reservas presupuestales** con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8). (Negrillas de la Sala).

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C – 478 de 1992.

Además de su operatividad dentro del ejercicio fiscal, el principio de anualidad también tiene un componente político, tal como se explicó al comienzo de este concepto, aspecto que fue analizado por la Corte Constitucional:

La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se debe hacer periódicamente cada año, del 1o. de enero al 31 de diciembre, integrando la unidad de cómputo determinada temporalmente en un período de tiempo. Es la renovación anual de la intervención del Congreso en las materias fiscales, de modo que sientan la permanencia y continuidad de la potestad legislativa en tales asuntos. Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de la anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión⁵.

Posteriormente, en la Sentencia C – 192 de 1997, la Corte reiteró:

En efecto, conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (CP art. 346), por lo cual una partida debe ser **ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo**, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos **inevitablemente expiran o caducan**, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores. (...)

Esto muestra que las apropiaciones presupuestales no son órdenes de gasto sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, 'autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para **ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva**' (Art. 89 del decreto 111 de 1996). La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en **un período específico**. (Negrillas de la Sala, paréntesis original con texto suplido).

El entendimiento constitucional, orgánico y jurisprudencial sobre el principio de anualidad llevó a la Sala a sostener en el concepto 1520 de 2003, que este tiene como consecuencia jurídica el que las partidas o apropiaciones contenidas en el presupuesto solamente pueden ser utilizadas como autorización máxima de gasto, dentro de la vigencia anual respectiva, vencida la cual expiran, y con esta la autorización para comprometer los recursos que forman parte del presupuesto, pues con ellos se atienden los compromisos que se adquieren en la respectiva vigencia presupuestal, sin perjuicio de haberse realizado dentro de ella el registro y constitución de reservas (Decreto 111/96, art. 89).

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C – 337 de 1993.

Los criterios definitorios del principio de anualidad presupuestal se han mantenido en el tiempo, pues recientemente la Corte Constitucional, al analizar el citado artículo 14 del Estatuto, reiteró en la Sentencia C – 178 de 2021 «que las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto tienen un alcance temporal definido, y deben ser instrumentales para el cumplimiento efectivo del presupuesto que con ellas se aprueba, esto es para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado».

Sin perjuicio del alcance del principio de anualidad presupuestal, es preciso indicar que este no tiene un carácter absoluto, pues la misma legislación orgánica ha previsto la posibilidad de comprometer recursos de vigencias fiscales futuras, según se explica a continuación.

2. Las vigencias futuras y su aplicación a las entidades territoriales

2.1. Normas orgánicas originales

- a. La Ley 179 de 1994 «por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto»⁶, estableció un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 9. Un artículo nuevo, que quedará así: La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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.

Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento. Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El gobierno reglamentará la materia.

El gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

Como puede verse la norma transcrita autoriza *i)* la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, *ii)* cuando su ejecución se inicie con

⁶ Publicada en el Diario Oficial 41.659 del 30 de diciembre de 1994.

presupuestos de la vigencia en curso, y *iii*) el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. En el caso de los departamentos, se pueden adquirir tales compromisos con autorización previa de la asamblea departamental correspondiente.

De esta manera, se trata de la asunción de compromisos que cuentan con una apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial, que afectan posteriores vigencias fiscales (vigencias futuras).

Ahora, como al momento de autorizarse la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras no se ha preparado, presentado, ni expedido el respectivo presupuesto territorial por parte de la asamblea departamental con cargo a lo cual se han de cumplir los compromisos, el legislador impone la obligación al Gobierno de presentar, en el proyecto de presupuesto, un articulado sobre esta asunción de obligaciones para vigencias futuras (L. 179, art. 9, inc.5°).

La finalidad de la autorización bajo análisis, en particular para las entidades territoriales, puede verse en la ponencia para segundo debate en Senado de la República, respecto del proyecto de ley que dio origen a la Ley 179 de 1994:

La dinámica del desarrollo de las regiones hace necesario que en este estatuto se consagre la posibilidad de que las entidades territoriales comprometan vigencias futuras, para lograr que los programas de inversión regional tengan feliz culminación, previa autorización de las Corporaciones Administrativas locales de elección popular. (Gaceta del Congreso No. 64 de junio 1° de 1994, pág. 29).

El artículo 9 de la Ley 179 de 1994 fue demandado ante la Corte Constitucional, Corporación que lo declaró exequible en la Sentencia C – 023 de 1996, al sostener:

Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

En consecuencia, se declarará exequible el artículo 9o. de la ley 179 de 1994. (Se subraya).

De esta manera, la jurisprudencia constitucional delimitaba el alcance del principio de anualidad presupuestal, para sostener que una de sus posibles excepciones es el instrumento de las vigencias futuras.

- b. Mediante el artículo 3 de la Ley 225 de 1995, se adicionó una modalidad de vigencias futuras, así:

Artículo 3. 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. La secretaria ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el consejo, para estos casos.

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en éstos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

La norma orgánica transcrita alude expresamente a «*casos excepcionales*» en los cuales se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras *sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización* con destino a los rubros allí mencionados, previa autorización del Confis.

Para un mejor entendimiento de las vigencias futuras que se califican legalmente de «*excepcionales*», resulta ilustrativo acudir a la ponencia para primer debate en comisiones cuartas conjuntas de Senado y Cámara, en el trámite del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 225 de 1995. En esa oportunidad, se dijo:

2. *Vigencia futuras.* En relación con los compromisos que abarcan varias vigencias, se busca la autorización legal para realizar obras cuyas erogaciones, a cargo de la Nación o de sus entidades, sólo se efectuarán en el futuro. Por ejemplo, en el caso de la generación de energía por el sector privado cuya inversión es atractiva en la medida en que se garantice que la producción será adquirida por las entidades estatales, es claro que dicha compra de energía se hará algunos años después de definida la inversión siempre que el proyecto sea llevado a cabo por el sector privado. Con los instrumentos legales disponibles en la actualidad, esta operación no sería factible pues se requeriría que existiese apropiación durante la vigencia en curso, lo cual es un contrasentido, dada la naturaleza misma de la operación⁷. (Lo subrayado no es del texto).

⁷ Gaceta del Congreso No 419 de 23 de noviembre de 1995, pág. 3

Se evidencia que la finalidad del artículo 3 de la Ley 225 de 1995, es establecer una modalidad de vigencias futuras, para autorizar a la «Nación o sus entidades» la asunción de obligaciones que afecten presupuestos futuros, sin que tengan apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, para unos proyectos específicos. De esta manera se materializa la excepción al principio de anualidad presupuestal.

Si bien las Leyes 179 de 1994, artículo 9, y 225 de 1995, artículo 3, aluden a vigencias futuras, en todo caso son dos disposiciones con origen y finalidad diferente pues: *i)* las previstas en el artículo 9 de la Ley 179, autorizan la asunción de obligaciones 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 tales vigencias, *ii)* mientras que las calificadas como *excepcionales* por el artículo 3 de la Ley 225, no tienen apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización y solo pueden otorgarse para los proyectos señalados en esa norma.

Además, las excepcionales solo estarían autorizadas para la «Nación y sus entidades», en tanto que las dispuestas por la Ley 179 resultan aplicables expresamente a las entidades territoriales.

Ahora, no sobra recordar que el artículo 24 de la Ley 225 de 1995 autorizó al Gobierno nacional para que compilara el texto de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, para lo cual se expidió el Decreto 111 de 1996 - «Estatuto Orgánico del Presupuesto». En esta compilación las vigencias futuras reguladas en la Ley 179 quedaron incluidas en el artículo 23 del Estatuto, mientras que el artículo 24 *ibidem* compiló el artículo 3 de la Ley 225.

A pesar de lo anterior, su proximidad en esa compilación no involucra un carácter sistémico o de correspondencia de la una con la otra, pues como ha quedado indicado tienen origen y finalidad distinta.

Ello no obsta para concluir que, conforme a las normas orgánicas originales el instrumento presupuestal de las vigencias futuras permite, previo el cumplimiento de las exigencias legales señaladas, planear o programar proyectos de mediano o largo plazo, y superar así la limitación que por regla general impone el principio de anualidad presupuestal.

2.2. Las modificaciones de la Ley 819 de 2003

«Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones». Estableció modificaciones importantes para el sistema presupuestal como es el Marco *fiscal de mediano plazo (MFMP)*, según el cual «antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno

Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto» (artículo 1, L. 819/2003).

Para las entidades territoriales, el artículo 5 dispuso:

Artículo 5. 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.

Por su parte, en el capítulo II se establecen las «Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal». El instrumento presupuestal de las vigencias futuras, perteneciente a dicho capítulo, quedó regulado en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003, según se explica enseguida.

Así, el artículo 10 *ibidem* refiere a las «vigencias futuras ordinarias» y sustituye el artículo 9 de la Ley 179 de 1994 (artículo 23 del Estatuto), analizado en el acápite anterior.

En tanto que el artículo 11 «vigencias futuras excepcionales», sustituyó el artículo 3 de la Ley 225 de 1995 (artículo 24 del Estatuto):

Artículo 11 Vigencias futuras excepcionales. El artículo 3 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 1 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.

Frente a las vigencias futuras excepcionales la modificación más trascendente refiere a que el monto máximo de estas «el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo»:

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 819 dispone sobre las «*Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales*». Si bien la consulta gira alrededor de las vigencias futuras extraordinarias previstas en la Ley 1483 de 2011, la Sala estima útil desde el plano pedagógico referirse brevemente a las desarrolladas por la Ley 819, pues según el análisis realizado en puntos anteriores de este concepto, fue la Ley 819 la que de manera específica aludió integralmente a tales vigencias en las entidades territoriales, sujetas a reglas propias, diferentes a las que en su momento se compilaron en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. El citado artículo 12, estableció:

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.

De la norma transcrita se extrae lo siguiente:

- i)* En las entidades territoriales la autorización para comprometer vigencias futuras corresponde a la asamblea o concejo respectivo. En el nivel territorial el órgano que aprueba el presupuesto anual, asamblea o concejo (artículos 300, numeral 6, y 313, numeral 6, CP, respectivamente), es, a su vez, quien autoriza las vigencias futuras.

Como se recordará, en el orden nacional la autoridad encargada, por regla general, es el CONFIS. El hecho de que sean solicitadas a iniciativa del gobierno territorial correspondiente, previa aprobación del «Confis territorial o el órgano que haga sus veces», no soslaya que sea el órgano de representación popular en el respectivo nivel territorial el que tenga la última palabra para conceder la autorización sobre la vigencia futura, lo que materializa el derecho de representación de los ciudadanos y el control social y político que debe ejercerse en la ejecución de los gastos autorizados para la Administración.

- ii)* Es claro que bajo la Ley 819 de 2003, las autorizaciones de vigencias futuras quedaron sometidas al MFMP, lo que llevaría, en principio, a la racionalización y planificación de las mencionadas vigencias.
- iii)* De las vigencias futuras aprobadas, como mínimo se deberán apropiar el quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.

Quiere decir lo anterior que, en las vigencias futuras ordinarias de las entidades territoriales, la ejecución del gasto (contrato o proyecto) se inicia en el año en que se concede la autorización en el cual, además, se debe comprometer y ejecutar el 15% del monto de la vigencia futura que se autorice.

- iv)* Cuando estas vigencias futuras versen sobre proyectos de inversión nacional, deberán contar con el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- v)* Los proyectos que se financien con vigencias futuras ordinarias deben estar contenidos en el plan de desarrollo correspondiente, y no pueden exceder, en ningún caso, la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

La consonancia del presupuesto con los planes de desarrollo correspondientes se deriva del artículo 346 CP, y ha sido resaltada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber:

El Presupuesto es un instrumento jurídico con que cuenta el Estado para poner en ejecución los programas y planes basados en esa política. En ese orden de ideas, resulta apenas obvio que deba existir una identidad entre las metas y programas trazados en el plan, con las apropiaciones y recursos contemplados en la Ley Anual de Presupuesto, con el objetivo claro de que no exista contradicción sino por el contrario, una concordancia tal que permita la plena realización del desarrollo de los asuntos prioritarios del país. (Corte Constitucional, Sentencia C- 1065 del 2001)

- vi)** La autorización para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno de la administración territorial correspondiente. Se exceptúan los proyectos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.
- vii)** 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. Esta prohibición se acompasa con la responsabilidad fiscal que buscaba imponer la Ley 819 de 2003, y puede dirigirse a observar el principio de imparcialidad (artículo 209 CP) frente a las contiendas electorales locales.
- viii)** La Ley 819 distingue las vigencias futuras de las operaciones de crédito público, pues estas últimas sí pueden ser celebradas en el último año de gobierno. De allí que se sostenga que las vigencias futuras son una operación de gasto y no de ingreso:

En lo que tiene que ver con la excepción de las operaciones de crédito público, se fundamenta en que las operaciones de crédito y las operaciones asimiladas a estas, y el compromiso de vigencias futuras, son conceptos fiscales y financieros diferentes y por tanto regulados por normas distintas. Las operaciones de crédito público tienen por objeto promover de recursos, bienes o servicios a las entidades públicas para financiar un gasto previamente definido, y los recursos así obtenidos deben ser incorporados como ingresos presupuestales y no como gastos, aunque la cancelación de estos préstamos al igual que sus intereses se pacte a futuro con cargo al servicio de la deuda. Entre tanto, las vigencias futuras son operación de gasto y no de ingreso, de suerte que dichas apropiaciones presupuestales se entienden ejecutadas cuando se desarrolla el objeto de las mismas en cada vigencia fiscal. A título de ejemplo, una vigencia futura se constituye cuando un órgano celebra un contrato con un

tercero con el propósito de que se realice una obra que abarca varias anualidades o cuando constituyan garantías a las concesiones, etc.

Por lo anterior, las normas que regulan la contratación de crédito público y asimiladas a esta, son diferentes a las que regulan el compromiso de vigencias futuras. De tal suerte que las limitaciones que rigen el compromiso de vigencias futuras no se aplican para la contratación de operaciones de crédito público y asimiladas a estas, ni para la determinación de la capacidad de endeudamiento, ya que esta última está reglada por la Ley 358 de 1997, el capítulo III de la Ley 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios⁸. (Se subraya).

Como conclusión de lo previsto en la Ley 819 de 2003, puede sostenerse que las vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales son un instrumento de planeación presupuestal de operaciones del gasto, que consisten en autorizaciones para adquirir compromisos en las que, como mínimo se deberán apropiar el quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.

En tal sentido, en las vigencias futuras ordinarias de las entidades territoriales, la ejecución del gasto (contrato o proyecto) se inicia en el año en que se concede la autorización en el cual, además, se debe comprometer o ejecutar el 15% del monto de la vigencia futura que se autorice

Por último, tal como lo ha sostenido la doctrina especializada, y teniendo en cuenta las modificaciones integrales que sobre vigencias futuras hizo la Ley 819 de 2003, respecto de las normas orgánicas anteriores, en rigor se puede afirmar que para las entidades territoriales la ley, a partir de ese momento, no previó la figura de «vigencias futuras excepcionales».

La afirmación anterior se sustenta en que las autorizadas por la Ley 819 «consisten exclusivamente en la dispensa que pueda dar el Confis de constituir la apropiación hasta el 15% en el año de apropiación de la correspondiente vigencia en las hipótesis contenidas en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003. En consecuencia, para las vigencias futuras de las entidades territoriales siempre tendrá que constituir como mínimo una apropiación del 15% al menos en la vigencia fiscal en que sean autorizadas»⁹.

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ley 819 de 2003, Cartilla de aplicación para las entidades territoriales, p. 31. Disponible en: <file:///C:/Users/marie/OneDrive/Escritorio/jmla/tareas%20scsc/Dr.%20Amaya/Consulta%202509/cartilla%20MHCP%20LEY%20819%202003.pdf>. Consultada, 25 de agosto de 2023.

⁹ Restrepo Salazar, Juan Camilo. Derecho Presupuestal Colombiano. Editorial Legis, segunda edición, Bogotá, D.C., 2014, página 193.

2.3. Ley 1483 de 2011

2.3.1. Antecedentes

Antes de realizar el análisis del texto legal citado, estima la Sala que resulta de utilidad poner de presente las motivaciones que llevaron a su expedición. Revisados los antecedentes de esa Ley en el trámite legislativo correspondiente, se aprecia que el proyecto de ley 070 de 2011 – Cámara¹⁰, fue de iniciativa gubernamental, a través del ministro de Hacienda y Crédito Público.

En la exposición de motivos, que consta en la Gaceta del Congreso 618 del 25 de agosto de 2011, página 2, el ministro alude a los artículos 151 y 352 CP, así como a las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el «Estatuto Orgánico del Presupuesto». Relata la regulación de las vigencias futuras en tales normas orgánicas, las cuales «se mantuvieron hasta la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (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 que hoy en día se encuentra vigente»¹¹.

Sobre el alcance y utilidad de las vigencias futuras el ministro sostiene que son «figuras presupuestales que permite(n) planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo y mediano plazo y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público. De este modo, las vigencias futuras se suelen utilizar para la realización de grandes proyectos de infraestructura, u otros proyectos económicos y sociales que resultan estratégicos para el país, cuyo horizonte excede una vigencia (...) en el entendido que constituyen autorizaciones anticipadas de gasto»¹².

Agregó que en las entidades territoriales las vigencias futuras excepcionales constituyen un «instrumento de gestión del gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en el lapso concordante con el periodo de gobierno de la administración local, tal es el caso de los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros»¹³.

Expuestas las anteriores consideraciones, el ministro sostiene en la Gaceta citada: «el Congreso de la República está plenamente facultado para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, con lo cual se regulará en forma

¹⁰ Acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara, autor: Representante David Alejandro Barguil Assis.

¹¹ Gaceta del Congreso 618 del 25 de agosto de 2011, página 4.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ib.*

específica y particular para las entidades territoriales la aplicación de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales».

En cuanto al objeto del proyecto de ley, el ministro afirma que se «busca regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de posteriores vigencias fiscales, sin que en la anualidad en que es autorizada esta, se cuente con apropiación a comprometerse en esa vigencia fiscal, estas operaciones son denominadas vigencias futuras excepcionales»¹⁴.

Queda claro, según se evidencia en el trámite del proyecto de ley, que las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales son autorizaciones anticipadas de gastos, que constituyen un instrumento de gestión presupuestal para viabilizar proyectos de inversión, que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal. Así las cosas, constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal.

Se diferencian esencialmente frente a las vigencias ordinarias previstas en el artículo 12 la Ley 819 de 2003, en que al regular las excepcionales, el proyecto de ley parte del supuesto de que la autorización de estas vigencias futuras no cuenta con apropiación en el presupuesto del año en que se otorga la autorización.

Para culminar este punto, es preciso señalar que durante todo el trámite legislativo que llevó a la adopción de la Ley 1483 de 2011, se enfatizó en la necesidad de observar unos requisitos para la autorización de las vigencias futuras, en particular los relacionados con las normas orgánicas de responsabilidad fiscal previstas para el MFMP. De esta manera no se trata de una «facultad discrecional abierta»¹⁵.

2.3.2. Texto legal

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», solo tiene dos artículos. El que se transcribe a continuación y el de vigencias y derogatorias:

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:

¹⁴ Gaceta del Congreso 618 del 25 de agosto de 2011, página 6. En el mismo sentido, puede verse la Gaceta 738 del 3 de octubre de 2011, página 24, ponencia para primer debate.

¹⁵ *Ibidem*.

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.

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

La Sala extrae los siguientes elementos de la disposición transcrita:

- i)* Se trata de una norma orgánica, que de manera específica regula la autorización de vigencias fiscales excepcionales en las entidades territoriales, bajo criterios de responsabilidad y transparencia fiscal.
- ii)* En las entidades territoriales, a iniciativa del gobierno local, las asambleas o concejos respectivos tienen la competencia para autorizar las vigencias futuras excepcionales, con observancia de los requisitos señalados en el

citado artículo 1.

Reitera la Sala que, al estar radicada tal competencia en el órgano de representación popular, se materializa el derecho de representación de los ciudadanos y el control social y político que debe ejercerse en la ejecución de los gastos autorizados para la Administración.

- iii)** Una vez la asamblea o concejo respectivo autorice las vigencias futuras excepcionales se pueden asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Esto significa que no se exige apropiación presupuestal en el año en que se autorizan las vigencias futuras excepcionales ni ejecución presupuestal alguna para ese año. El supuesto de hecho de la norma indica que la ejecución presupuestal iniciará en los años posteriores a aquel en que se autorizan las vigencias futuras excepcionales.

- iv)** 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.
- v)** Las autorizaciones de vigencias futuras excepcionales están sometidas al MFMP, al menos en cuanto al monto máximo, plazo y las condiciones en que se aprueben.
- vi)** Las vigencias futuras excepcionales deben contar con la autorización previa del Confis territorial, o el órgano que haga sus veces, y si versan sobre proyectos de inversión nacional, deberán tener, adicionalmente, el concepto previo y favorable del DNP.
- vii)** Los proyectos que se financien con vigencias futuras excepcionales deben estar contenidos en el plan de inversiones del plan de desarrollo correspondiente, y no pueden exceder, en ningún caso, la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, sumados a estas las vigencias futuras ordinarias.
- viii)** Dada la «inflexibilidad» presupuestal que genera la aprobación de vigencias futuras, los montos autorizados se descontarán para el cálculo de la capacidad de endeudamiento.
- ix)** En cuanto al ámbito temporal para la autorización de vigencias futuras excepcionales:

- No pueden superar el respectivo periodo de gobierno, salvo 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 con la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente declare de importancia estratégica los proyectos de inversión correspondientes.
- No podrán autorizarse en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde, salvo que correspondan a proyectos «de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones», y
- El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la vigencia correspondiente.

De esta manera, la Ley 1483 de 2011 dispone que en las vigencias futuras excepcionales, por la envergadura de los proyectos que se pretenden financiar, las asambleas o concejos 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, a diferencia de lo que ocurre con las vigencias futuras ordinarias previstas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

El supuesto fáctico del artículo 1 de la Ley 1483, parte de que el proyecto (gasto) que pretende realizar la entidad territorial, no va a ejecutarse ni empezará su ejecución en el año fiscal en que se autoriza la vigencia futura excepcional, puesto que no cuenta con apropiación para ese año. De esta manera, las vigencias futuras afectarán el presupuesto (o presupuestos) de gastos de vigencia (s) posterior (es), conforme a los términos que hayan sido autorizados por la correspondiente asamblea o concejo.

Es por lo anterior que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostiene que las vigencias futuras consisten en «autorizaciones para adquirir compromisos que afectarán presupuestos de una o varias vigencias fiscales siguientes a la vigencia en que se aprueban»¹⁶.

Expuestas las notas características de las vigencias futuras excepcionales, pasará la Sala a analizar tales elementos frente a las autorizadas por la Asamblea Departamental de Antioquia.

¹⁶ Dirección general de apoyo fiscal, «*El marco fiscal de mediano plazo, herramienta estratégica de planeación financiera en entidades territoriales*». Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Cartilla%20Marco%20Fiscal.pdf>. Consultada el 29 de agosto de 2023.

3. Las vigencias futuras excepcionales autorizadas por la Asamblea Departamental de Antioquia, y sus efectos jurídicos

Como se relató en los antecedentes de la consulta, la Asamblea Departamental de Antioquia expidió las ordenanzas departamentales 28, 39 y 40 de 2022, cuyo texto fue remitido por solicitud de la Sala, luego de la audiencia del 12 de julio de 2022.

En dicha audiencia el señor gobernador del departamento de Antioquia afirmó, que para su expedición se cumplieron todas las exigencias previstas en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011. En los documentos allegados con posterioridad a la audiencia, se aprecia que las citadas ordenanzas se encuentran respaldadas por:

- i)* Certificación de que la solicitud de vigencias futuras excepcionales del proyecto correspondiente se encuentra incluida en el plan de desarrollo «Unidos 2020-2023»;
- ii)* Certificación de que la solicitud de vigencias futuras excepcionales del proyecto correspondiente no afecta la capacidad de endeudamiento proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP;
- iii)* Estudios de reconocido valor técnico que contemplan la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle;
- iv)* Actas del Consejo de Gobierno que declararon el proyecto de singular importancia estratégica;
- v)* Actas del Consejo Departamental de Política Fiscal – CODFIS que imparten aprobación previa al proyecto correspondiente.

Por su parte la Sala aprecia que según la Ordenanza Departamental 28 de 2017 «Estatuto Orgánico del Presupuesto del Departamento de Antioquia y de sus Entidades Descentralizadas» (Estatuto), el Consejo Departamental de Política Fiscal – CODFIS, tiene como una de sus funciones, en el artículo 27:

9. Aprobar la asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras ordinarias y excepcionales, en la forma y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley y en la presente norma orgánica, previa a la autorización que debe impartir la Asamblea Departamental de Antioquia

La Sala delimitará su análisis a las vigencias futuras excepcionales, pues así se desprende de la consulta y preguntas formuladas.

Así las cosas, el capítulo VII del Estatuto, artículos 49 y 50, regula lo relacionado con las vigencias futuras. El artículo 49 dispone que «las vigencias futuras permiten

planificar y financiar programas y proyectos bajo una óptica de mediano y largo plazo, y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público», noción que se acompasa con las normas orgánicas del presupuesto que han sido analizadas en este concepto.

En los artículos 49 y 50 alude a las responsabilidades fiscales que impone el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los requisitos para autorizar las vigencias futuras, los cuales son concordantes con las Leyes 819 de 2003 y 1483 de 2011. En cuanto a las vigencias futuras excepcionales el artículo 50 dispone:

Vigencias futuras excepcionales. La Asamblea Departamental, 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: (...)

Como puede evidenciarse, la disposición transcrita coincide con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011. A su vez, el parágrafo 4 del artículo 50 de la citada ordenanza prevé:

Parágrafo 4. Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción. En consecuencia, la Administración Departamental reportará a la Asamblea antes del 31 de enero de cada año la utilización de los cupos autorizados.

En el texto de las ordenanzas 28 y 39 de 2022, se aprecia que «autorizan a comprometer vigencias futuras excepcionales al gobernador del departamento de Antioquia», para asumir compromisos sobre cada uno de los proyectos que tales ordenanzas señalan. Las vigencias futuras autorizadas corresponden a los años fiscales 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, señalando para cada una de esas vigencias, el monto o cupo de la autorización de gasto correspondiente.

Por tratarse de autorización de vigencias futuras excepcionales no tienen apropiación presupuestal para 2022, puesto que los proyectos que pretende realizar la entidad territorial no van a ejecutarse ni empezarán su ejecución en el 2022 (año en el que se autoriza la vigencia futura excepcional). De esta manera, las vigencias futuras afectarán presupuestos de gastos de vigencias 2023 a 2027, cuyos compromisos afectarán los cupos autorizados para cada uno de tales años.

Por su parte, se remitió el texto de la Ordenanza 40 del 27 de diciembre de 2022 «por medio de la cual se autoriza al gobernador del departamento para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales – Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia – Secretaría de Infraestructura Física – Secretaría de Turismo».

Como puede apreciarse contiene autorizaciones para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales, las cuales según se ha explicado tienen origen, naturaleza y alcance diferente.

La Sala aprecia que las vigencias futuras excepcionales autorizadas por el mencionado acto administrativo comenzarán a ejecutarse en año fiscal 2025. Sobre el particular, ni la Ley 1483 de 2011 ni el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Departamento de Antioquia exigen que las vigencias futuras excepcionales deban iniciar su ejecución en el año inmediatamente siguiente al que se autorizan.

De esta manera, bajo el supuesto de que se cumplen todos los requisitos exigidos por tales normas, las vigencias futuras excepcionales autorizadas en el año 2022 para proyectos cuya ejecución iniciará en años posteriores, se enmarca en la noción y alcance del aludido instrumento presupuestal, en los términos de la autorización otorgada en el año 2022 por la Asamblea Departamental de Antioquia.

4. Conclusión

La Ley 1483 de 2011 dispone que en las vigencias futuras excepcionales, por la envergadura de los proyectos que se pretenden financiar, las asambleas o concejos 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, a diferencia de lo que ocurre con las vigencias futuras ordinarias previstas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

El supuesto fáctico del artículo 1 de la Ley 1483, parte de que el proyecto (gasto) que pretende realizar la entidad territorial, no va a ejecutarse ni empezará su ejecución en el año fiscal en que se autoriza la vigencia futura excepcional, puesto que no cuenta con apropiación para ese año. De esta manera, las vigencias futuras afectarán el presupuesto (o presupuestos) de gastos de vigencia (s) posterior (es), conforme a los términos que hayan sido autorizados por la correspondiente asamblea o concejo. En estos casos las vigencias futuras excepcionales deberán ejecutarse en las mismas anualidades y montos autorizados por la asamblea o concejo.

Con base en las consideraciones anteriores,

IV. LA SALA RESPONDE:

- 1. ¿«Los recursos de vigencias futuras excepcionales pueden ser comprometidos y ejecutados, en anualidad(es) posterior(es) a aquellas en las que fueron autorizados, justamente atendiendo a su carácter de excepcionales»?*

Sí. De conformidad con el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, una vez la asamblea o concejo respectivo autorice las vigencias futuras excepcionales estas se pueden comprometer y ejecutar en las anualidades correspondientes a las vigencias fiscales autorizadas por la respectiva corporación de elección popular. Esto es, las vigencias futuras excepcionales deberán ejecutarse en las mismas anualidades y montos autorizados por la asamblea o concejo correspondiente.

2. *¿«En el caso objeto de consulta, dadas las vigencias futuras excepcionales otorgadas a la Gobernación de Antioquia, puede esta adelantar los tramites contractuales necesarios durante la presente vigencia y siguientes, a fin de comprometer los presupuestos previstos y autorizados en las ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022»?*

Sí. La Gobernación de Antioquia puede adelantar los trámites contractuales necesarios durante la presente vigencia fiscal – año 2023- y siguientes, para comprometer y ejecutar los presupuestos correspondientes a las vigencias futuras autorizadas en las Ordenanzas Departamentales 28, 39 y 40 de 2022.

3. *¿«Si a 31 de diciembre de 2022, no se suscribieron los contratos que comprometían los recursos cuya financiación fuera autorizada con las vigencias futuras excepcionales mediante Ordenanzas 28, 29 y 40 de 2022, se debe afirmar que dichas vigencias futuras excepcionales, caducaron»?*

No. Las vigencias futuras excepcionales previstas en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, no requieren apropiación ni ejecución en el presupuesto del año 2022.

Por tanto, si a 31 de diciembre de 2022, no se suscribieron los contratos que comprometían los recursos cuya financiación fuera autorizada con las vigencias futuras excepcionales mediante Ordenanzas Departamentales 28, 39 y 40 de 2022, no se puede afirmar que dichas vigencias caducaron.

- 3.1. *«En caso negativo ¿quiere decir esto, que las Ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022, continúan vigentes, produciendo plenos efectos jurídicos y en consecuencia se pueden comprometer los recursos autorizados mediante vigencias futuras excepcionales durante la presente vigencia y las siguientes»?*

Sí. Las vigencias futuras excepcionales autorizadas mediante Ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022 producen efectos jurídicos y, en consecuencia, los recursos autorizados pueden ser comprometidos de conformidad con lo previsto en tales actos administrativos.

- 3.2. *«En caso afirmativo ¿quiere decir esto, que las Ordenanzas 28, 39 y 40 de 2022 perdieron fuerza ejecutoria? ¿En tal caso puede acudir»?*

nuevamente a la Asamblea Departamental a fin de obtener la ratificación de la autorización que había sido otorgada, sin que por ello se incurra en la prohibición prevista en el parágrafo 1° de la Ley 1493 de 2011»?

Teniendo en cuenta la respuesta a la pregunta 3.1., no se responde esta pregunta.

Remítase al ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.


ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala


ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado


MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado


ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado


REINA CAROLINA SOLORZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala