**VIGENCIAS FUTURAS – Clasificación / VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – Noción.**

Ahora bien, las vigencias fiscales pueden ser **ordinarias** o **excepcionales**. No obstante, para dilucidar el caso bajo análisis, la Sala se contraerá a estudiar únicamente en lo relativo a las vigencias futuras excepcionales de que trata el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011 -norma que se alude como vulnerada- y prevé: (…) A su turno, el Consejo de Estado, se pronunció sobre las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, en los siguientes términos: (…)

# VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES - La autorización concedida al alcalde para comprometer vigencias futuras excepcionales, debe versar sobre los asuntos previstos en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011 / VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – Invalidez parcial de acuerdo municipal que autorizó al alcalde para comprometer vigencias futuras excepcionales para el programa denominado “*GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* el cual no se enmarca en los proyectos previstos en el literal a) del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 /ACUERDO MUNICIPAL -Invalidez parcial por cuanto autorizó al alcalde para comprometer vigencias futuras excepcionales para el programa denominado “*GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* el cual no se enmarca en los proyectos previstos en el literal a) del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011.

Tal como se aseveró, el reproche de la parte actora sobre este asunto en particular, se predica de manera parcial respecto del artículo 1º del texto demandado, en lo tocante a la autorización de vigencias futuras excepcionales “*GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”.* Las objeciones formuladas, evidencian que el aparte del acto administrativo censurado no se enmarca en los proyectos previstos en literal a) del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, que atañen a 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. Establecido lo anterior, es importante aclarar que los recursos autorizados a través de vigencias futuras excepcionales para el programa *“GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* atañen a la necesidad de suscribir un convenio interadministrativo con un cuerpo de bomberos de otro municipio para que atienda las eventuales contingencias que se presenten en el municipio y que de acuerdo a las restricciones previstas en la Ley 996 de 2005, no le es posible al municipio suscribirlo sino es en el marco de las vigencias futuras excepcionales. De ahí, que no queda duda que el acto administrativo que dispuso autorizar al alcalde asumir compromisos a través de vigencias futuras excepcionales para el programa *“GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* deba contener la totalidad de los requisitos previstos en el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, antes transcrito, en particular enmarcarse dentro los proyectos sobre los cuales deben versar las vigencias futuras excepcionales. Sin embargo, en sentir de la Sala, - tal como lo avizora el extremo demandante, el Concejo Municipal de San Mateo a través de la norma transcrita, desconoció la previsión legal que le impone el literal a) del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 en comento, en particular, que el programa *“GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* debe enmarcarse en los asuntos señalados por la norma, a saber: i. Infraestructura ii. Energía iii. Comunicaciones iv. Gasto público social en: a) Educación b) Salud c) Agua potable y saneamiento básico De la misma manera, es del caso puntualizar desde este momento, que del tenor literal del Acuerdo No. 017 de 2021, se extrae con claridad que lo allí decidido, en efecto tiene por objeto garantizar los recursos públicos que ante la época electoral y que por mandato de la Ley 996 de 2005 -Ley de Garantías Electorales- prohíbe la ejecución de recursos públicos a través de convenios interadministrativos 4 meses antes de la celebración de cualquier tipo de elección, así mismo el artículo 33 de la mencionada norma, prohíbe la contratación directa dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones presidenciales, lo que en razón a tales restricciones, considera necesario acudir al instrumento de vigencias futuras contenidas en la Ley 819 de 2003 a fin de cumplir con las normas de contratación pública y así, dar ejecución a las políticas públicas y el cumplimiento del plan de desarrollo. No obstante, tales circunstancias no eximen al legislativo municipal a verificar que la autorización que se le concede al alcalde municipal para comprometer vigencias futuras excepcionales, verse sobre los asuntos previstos en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011.

**VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES – El programa *“*GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)” no puede ser catalogado en el ítem de infraestructura para que sea viable su financiación con esta clase de vigencias en los términos del literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011.**

Ahora bien, adujo el Municipio de San Mateo en su escrito de contestación que el programa *“GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”* que pretende desarrollarse con vigencias futuras excepcionales, se enmarca dentro del ítem de infraestructura previsto en la norma acusada, lo anterior, toda vez que pretende precaver incendios, inundaciones y/u otras contingencias, riesgos que pueden mitigarse a través de un cuerpo profesional idóneo como lo son los Bomberos. Sin embargo, no se advierte que de la exposición de motivos del acto acusado ni en la aprobación del COMFIS, se hubiera expuesto de manera amplia y precisa, las razones por las cuales el programa *“GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* se enmarca en el ítem de infraestructura a efectos de que resulte procedente su autorización en los términos del literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011. Si bien considera el Alcalde Municipal de San Mateo que el programa se enmarca en el ítem de infraestructura, por cuando evitaría en caso de algún desastre incendios, inundaciones- podría mitigarse con el cuerpo bomberil, lo cierto es que, para esta Sala, tales argumentos no resultan suficientes para enmarcar dicho proyecto en el asunto de infraestructura, a efectos de que resulte procedente la asignación de recursos a través del mecanismo de vigencias futuras excepcionales.

**SECTOR DE INFRAESTRUCTURA - Noción.**

En el Catálogo de Cualificaciones Sector Construcción suscrito por la Cámara Colombiana de Construcción - CAMACOL, se definió el sector de infraestructura como aquel en el que se “contemplan todas las obras civiles promovidas mayormente por el Gobierno Nacional y que tienen como objetivo el desarrollo de zonas urbanas y rurales en beneficio de la comunidad. Dentro de ellas se contemplan proyectos categorizados por su función” y, de acuerdo con el Estudio de Caracterización del Sector de la Infraestructura de Transporte realizado por la Cámara Colombiana de la Infraestructura, dicho sector, se divide en la siguiente caracterización:



Nótese que, de acuerdo a la anterior categorización, no se advierte que el tema de gestión de riesgo, en particular la intervención del cuerpo de bomberos en la atención de desastres, se enmarque en los asuntos relacionados con el sector de infraestructura, pues el mismo atañe a construcciones que se ejecutan para el mejoramiento y la funcionalidad de un país, departamento o municipio.

**GESTIÓN DEL RIESGO - Definición.**

Sumado a lo anterior, se advierte que la gestión del riesgo, ha sido definida como “el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”*,* sin que tal proceso se enmarque en el sector de infraestructura descrito.

**CONTRATACIÓN CON EL CUERPO DE BOMBEROS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO - No se enmarca dentro de los asuntos establecidos para afectar presupuestos de vigencias futuras excepcionales, en tanto, no atañe a proyectos de infraestructura, así como tampoco en asuntos de energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.**

De manera que si la autorización concedida al Alcalde Municipal de San Mateo, se justifica en la posibilidad de adelantar procesos de contratación con el cuerpo de bomberos más cercano al municipio de San Mateo, tal situación no se enmarca dentro de los asuntos establecidos para afectar presupuestos de vigencias futuras excepcionales, en tanto como se indicó, no atañe a proyectos de infraestructura, así como tampoco se avizora que se enmarque en asuntos de energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Así las cosas, para la Sala el Concejo Municipal de San Mateo, desconoció que autorizar al alcalde municipal para afectar presupuestos de vigencias futuras excepcionales con el fin de adelantar procesos de contratación, los programas debían enmarcarse en los asuntos previstos para la afectación de vigencias futuras excepcionales. Como ello no ocurrió, respecto del programa de *“GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIÉN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* se impone declarar la invalidez parcial solicitada, argumentando la ausencia de previsión del requisito establecido de manera taxativa en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, que exige que los programas se dirijan a obras de infraestructura, energía, comunicaciones, y gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En otras palabras, el artículo primero del Acuerdo No. 017 de 2021 no satisface los elementos mínimos del contenido exigido por la ley, por lo que el cargo de invalidez presentado por el extremo accionante, se encuentra llamado a prosperar.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_proceso s.aspx?guid=150012333000202100815001500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100815001500123)  |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, cinco (5) de octubre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control:  | Validez de Acuerdo Municipal[[1]](#footnote-1) |
| Solicitante:  | **Departamento de Boyacá**   |
| Demandado:  | Municipio de San Mateo |
| Expediente:  | 15001-23-33-000-**2021-00815**-00 |
| Link de consulta:  | [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_proceso s.aspx?guid=150012333000202100815001500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100815001500123)  |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidación parcial del Acuerdo No. 017 de 8 de noviembre de 2021, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA ALCALDE MUNICIPAL DE SAN MATEO – BOYACÁ, PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES DE LA VIGENCIA 2022”.*

 **I. ANTECEDENTES**

# De la solicitud[[2]](#footnote-2)

1. El Señor Gobernador de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez parcial del Acuerdo No. 017 de 8 de noviembre de 2021 proferido por el Concejo Municipal de San Mateo, al considerar, efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución, que el artículo 1º de ese acto administrativo viola normas de rango superior, tales como el artículo 6º de la Constitución Política, 8º de la Ley 819 de 2003 y en particular, el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011.

1. Refirió que de la lectura de las consideraciones y de los documentos anexos al acuerdo controlado, se evidenció que la corporación pública municipal respectiva, no tuvo en cuenta a la hora de su expedición, los requisitos legales de las vigencias futuras excepcionales previstos en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011 que exige para que una vigencia futura excepcional pueda ser autorizada, que la ejecución del proyecto de inversión se dirija a: **i)** infraestructura; **ii)** energía; **iii)** comunicaciones; y **iv)** gasto público social en: **a)** educación, **b)** salud, **c)** agua potable y saneamiento básico; que estén inscritos en los bancos de programas y proyectos de la entidad.
2. Pese a ello, el municipio de San Mateo en el artículo primero del acuerdo objetado formula el detalle de los proyectos destinatarios de la autorización de vigencias futuras excepcionales, en particular, el denominado *“GESTION DE RIESGO DE DESASTRE*

*TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* por un valor de

$13.325.629.80, del cual aunque se sabe que es una inversión necesaria para el municipio, no encuentra relación con aquellos proyectos descritos en el citado literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, dejándolo por fuera de las posibilidades para realizarse tal asignación mediante el mecanismo excepcional de vigencia futura.

1. Por lo anterior, solicitó se declare la invalidez parcial del artículo primero del acuerdo objetado, toda vez que la gestión de riesgo de bomberos no se encuentra relacionada en las causales que autoriza la asunción de vigencias futuras excepcionales.

# De la actuación procesal

1. La solicitud de examen de validez fue radicada el 9 de diciembre de 2021[[3]](#footnote-3) y, admitida mediante auto proferido el 21 de enero siguiente, proveído en el cual, se corrió el traslado al Ministerio Público y, se ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días, a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986[[4]](#footnote-4).

1. Ulteriormente, el 25 de febrero de 2022, la suscrita Magistrada Sustanciadora manifestó su impedimento para conocer del presente proceso, con fundamento en la causal descrita en el numeral 4°del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, señalando que la misma comprendía igualmente al Magistrado Félix Alberto Rodríguez Riveros, como integrante de esta Sala de Decisión[[5]](#footnote-5). Sin embargo, tales impedimentos fueron declarados infundados por la Sala Especial de Decisión conformada para el efecto en esta Corporación, mediante auto proferido el pasado 20 de abril de 2022[[6]](#footnote-6).

# De las intervenciones

1. Dentro del término de fijación en lista7, el **Municipio de San Mateo**, presentó escrito en el que se pronunció frente a los hechos esbozados en la solicitud de invalidez de acuerdo. Manifestó que se oponía a la declaratoria de invalidez parcial del Acuerdo No. 017 de 2021, entre otras razones por cuanto:

1. De lo sostenido por la entidad objetante, la vigencia futura excepcional de Gestión

Riesgo – Bomberos, hace parte de los proyectos de inversión que aseguran la infraestructura y el medio ambiente del municipio, desde el punto de vista de la prevención, hecho por el cual considera se enmarcaría dentro de las posibilidades de las vigencias futuras.

1. Aseguró que el municipio de San Mateo no cuenta con cuerpo de bomberos, por lo que se ha hecho necesario en los últimos años, suscribir de manera inmediata convenio con el cuerpo de bomberos del municipio de Soatá o Güicán de manera que, de no suscribirse dicho convenio dentro de los primeros días del año, podrían quedarse por fuera del mismo, en tanto dichos municipios suscriben convenio con otros entes municipales hasta agotar su capacidad de reacción.

1. Añadió que al municipio de San Mateo no le es posible suscribir convenios con otros municipios, por cuanto la capacidad de reacción, desplazamiento y capacidad operativa no es la de una unidad de primera categoría, siendo así limitada la suscripción del convenio exclusivamente a los municipios que demuestren la necesidad y urgencia de hacer parte de este, sin que San Mateo tenga la capacidad técnica y financiera para contar con su propio cuerpo bomberil, sumado a que, por la cercanía a otros municipios más grandes, necesita de un convenio con un municipio que si cuente con estos.

1. Indicó que contrario a lo afirmado por la entidad objetante, la norma que alude violada no establece que los proyectos de inversión tengan que darse de manera directa frente aquellos de que trata el artículo primero de la Ley 1483 de 2011, pues tal como ocurre en el presente asunto, se puede presentar de manera indirecta, en protección de la infraestructura tanto pública como particular que haga parte del ente Territorial, con la prevención de incendios, inundaciones y/u otras contingencias, así como, en caso de llegar a presentarse se podrá mitigar dicho riesgo, a través de un cuerpo profesional idóneo (Bomberos) [[7]](#footnote-7).

 **II. CONSIDERACIONES**

# De la competencia

12. Conforme a lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación es competente para conocer en única instancia de las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales.

# De los límites del pronunciamiento

1. En tratándose de una solicitud como la que ocupa ahora la atención de la Sala, los límites de la decisión están determinados por el solicitante y, de manera concreta por las razones de derecho expuestas en la demanda, frente a los preceptos constitucionales o legales invocados, con los cuales se hace la confrontación. En otras palabras, el examen se contrae a los aspectos que han sido materia de inconformidad explícita.

1. No corresponde entonces, en este proceso, un análisis total que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales, y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad -formales y materiales- del acuerdo sometido a estudio. Por el contrario, es necesario establecer con toda claridad, cuáles son los reproches del Gobernador del Departamento de Boyacá, atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de invalidez presentado, pues, es este análisis -y ningún otro- el que permite determinar si la solicitud puede ser acogida total o parcialmente.

# Problema jurídico

1. De acuerdo con los argumentos de la demanda, corresponde a la Sala dilucidar si las observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Boyacá, acerca de la constitucionalidad y legalidad del Acuerdo No. 017 de 8 de noviembre de 2021 proferido por el Concejo Municipal de San Mateo, tienen vocación de prosperidad o no. A ese efecto, atañe determinar si ¿a través del acto administrativo censurado, por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de San Mateo – Boyacá, para comprometer vigencias futuras excepcionales de la vigencia 2022, la corporación pública respectiva, desconoció las previsiones del literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, en cuanto tiene que ver con la vigencia futura excepcional “GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”?

1. Para resolver lo anterior, se ocupará esta providencia de examinar las vigencias futuras de las entidades territoriales conforme al ordenamiento jurídico vigente, para continuación, descender al análisis del caso concreto, en los términos precisos del interrogante planteado.

# Tesis de la Sala

1. La Sala declarará la invalidez parcial del artículo 1º del Acuerdo No. 017 de 8 de noviembre de 2021 proferido por el Concejo Municipal de San Mateo, en atención a la prosperidad del cargo de ilegalidad formulado por el Gobernador del Departamento de Boyacá.

1. A ese efecto, sostendrá que, a través del acto administrativo censurado, las vigencias futuras excepcionales de Gestión de Riesgo de Desastre – Bomberos autorizadas por el Concejo Municipal de San Mateo desconocen el objeto de éstas, señalado en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, que se contraen exclusivamente a proyectos de inversión relacionados con sectores tales como: **i)** infraestructura; **ii)** energía; **iii)** comunicaciones; y **iv)** gasto público social en: **a)** educación, **b)** salud, **c)** agua potable y saneamiento básico, de manera que el convenio que se indica suscribir con el cuerpo de bomberos más cercano no hace parte de los asuntos definidos previamente como objeto de las vigencias futuras excepcionales, siendo procedente declarar la invalidez parcial del artículo 1º del acuerdo objeto de reparo, respecto de la vigencia futura excepcional de Gestión de Riesgo de Desastre – Bomberos.

1. En primer lugar, debe precisarse que, a afectos de resolver el problema jurídico planteado, el análisis se limitará a las normas frente a las cuales fue expuesto el concepto de violación, pues ellas son el marco que delimita el estudio de legalidad del Acuerdo, en este sentido se ocupará de la presunta vulneración del literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, norma frente a la cual la parte actora expuso el concepto de violación respectivo. Resulta necesario entonces, hacer referencia al concepto de vigencias futuras excepcionales, a fin de establecer el alcance de la norma que se considera violada por el Acuerdo No. 017 de 2021.

# De las vigencias futuras de las entidades territoriales conforme al ordenamiento jurídico vigente

1. El artículo 352 de la Constitución Política, preceptúa que corresponde al Congreso, bajo reserva de ley orgánica, la regulación de la fase de ejecución del presupuesto. De conformidad con los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS y la Dirección General del Presupuesto Nacional autorizar los gastos que planeen realizar las entidades del Estado con cargo a vigencias futuras[[8]](#footnote-8). Para tales eventos se requiere que el recaudo de los recursos que sirven de base para la ejecución anticipada sea previsible y que el cálculo de los mismos sea incluido en el presupuesto de rentas en las respectivas vigencias fiscales.

1. Ahora bien, las vigencias fiscales pueden ser **ordinarias** o **excepcionales**. No obstante, para dilucidar el caso bajo análisis, la Sala se contraerá a estudiar únicamente en lo relativo a las vigencias futuras excepcionales de que trata el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011 -norma que se alude como vulnerada- y prevé:

***“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°*](https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712#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.”*

22. A su turno, el Consejo de Estado, se pronunció sobre las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, en los siguientes términos[[9]](#footnote-9):

*“(…) a través 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 regularon expresamente las vigencias futuras excepcionales en estas entidades.*

*En el artículo 1º de esta normativa se prevé al respecto que 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; y d) cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

*Agrega esta norma en su inciso segundo que 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.*

*Así mismo, señala esta disposición en su inciso cuarto que 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, exceptuándose de esta regla 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, los declare previamente de importancia estratégica.*

*Finalmente, en los parágrafos 1º y 2º de esta disposición se precisa que 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; y que el plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.”*

# Del examen del único cargo de invalidez

1. Tal como se aseveró, el reproche de la parte actora sobre este asunto en particular, se predica de manera parcial respecto del artículo 1º del texto demandado, en lo tocante a la autorización de vigencias futuras excepcionales “*GESTION DE*

*RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”.*

Las objeciones formuladas, evidencian que el aparte del acto administrativo censurado no se enmarca en los proyectos previstos en literal a) del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, que atañen a 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.

1. Bajo ese entendido, el texto normativo demandado es el siguiente (transcripción literal con errores incluidos [Sic] para toda la cita):

*“Que de conformidad con el Parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el Concejo Municipal en armonía con lo consagrado en el numeral 3º de la Constitución Política, deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:*

* 1. *Contratación de empréstitos.*
	2. *Contratos que comprometan vigencias futuras.*
	3. *Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
	4. *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
	5. *Concesiones*

*Que se avecina una época electoral y por mandato de la ley 996 de 2005 (Ley de garantías Electorales) se prohíbe la ejecución de recursos públicos a través de convenios interadministrativos, 4 meses antes de la celebración de cualquier tipo de elección, igualmente el artículo 33 de la mencionada ley prohíbe la contratación directa dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones presidenciales.*

*Que en virtud de dichas restricciones se hace necesario acudir al instrumento de vigencias futuras contenidas en la ley 819 de 2003 a fin de cumplir, tanto las normas de contratación pública, de la ley de garantías y las normas de infancia y adolescencia, con el objeto de dar ejecución a las políticas públicas y el cumplimiento del plan de desarrollo, en especial de las tareas encomendadas.*

*Que las obligaciones que se autorizan a través del mecanismo de vigencias futuras atienden a la ejecución de proyectos que fueron incluidos en el Plan de Desarrollo*

*“NUESTRO COMPROMISO ES SAN MATEO” Periodo 2020-2023.*

*Que el monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas se ajustan a las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5º de la Ley 819 de 2003.*

*Que la presente iniciativa cuenta con la aprobación previa de COMFIS territorial (Comité de Hacienda Municipal).*

  *(…)*

***ACUERDA***

***ARTÍCULO PRIMERO:*** *Autorizar al alcalde Municipal de San Mateo – Boyacá, para asumir compromisos y obligaciones que afecten presupuestos de VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES de la vigencia 2022, con el fin de adelantar los procesos de contratación de programas y políticas establecidas según el siguiente detalle:*

*(*

*…*

*)*

25. En este punto, lo primero que deberá señalar la Sala, es que, efectivamente, a partir de las pruebas arrimadas al expediente, se evidenció que el Acuerdo No. 017 de

8 de noviembre de 2021, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA ALCALDE MUNICIPAL DE SAN MATEO – BOYACÁ, PARA COMPROMETER VIGENCIAS*

*FUTURAS EXCEPCIONALES DE LA VIGENCIA 2022”,* fue dictado por el Concejo

Municipal de San Mateo a iniciativa del alcalde de dicho ente territorial, al tratarse sobre uno de los asuntos enunciados en el numeral 5° del artículo 313 de la Constitución Política[[10]](#footnote-10). Lo anterior en tanto le corresponde al concejo municipal dictar las normas de presupuesto y autorizar al alcalde municipal en los contratos que comprometan vigencias futuras conforme lo establece el mandato consagrado en el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

26. Es así que, acudiendo a los antecedentes administrativos del acuerdo acusado, en particular, la exposición de motivos de fecha 1º de noviembre de 2021, el Alcalde Municipal de San Mateo justificó la autorización de las vigencias futuras excepcionales, en los siguientes términos:

*“La aprobación del presente proyecto de acuerdo que se tramita en la actual vigencia fiscal, se hace necesario, toda vez que al culminar las obligaciones que como política pública ejecute el gobierno municipal: En materia de niños, niñas y adolescentes, salud pública para la población del municipio y* ***atención en la gestión del riesgo*** *con corte a diciembre 31 de 2021, debe de precaverse con anticipación que para enero de 2022, se debe iniciar nuevamente con la coordinación de los programas y políticas. (…)*

*De la gestión de la salud pública es un conjunto de procesos que bajo la dirección y liderazgo de la autoridad sanitaria, busca que todos los actores del sistema de salud logren resultados en salud mediante el desarrollo e implementación efectiva y eficiente de las políticas, planes, programas y estrategias para la promoción de la salud y gestión del riesgo en el marco de las competencias de cada uno de ellos; El cual a su vez exige la disponibilidad previa, precisando que la actual vigencia fiscal no cuenta con los recursos suficientes y es por ello que debe acudirse a las autorizaciones de vigencias futuras excepcionales en los términos de la ley 1483 de 2011, para poder así contar presupuestalmente con los recursos para la firma de los convenios interadministrativos y o contratos, teniendo presente que la partida presupuestal que se autorice como vigencia futura, se afore en el presupuesto que apruebe la corporación para la vigencia 2022.*

*El alcance del objeto de los convenios o contratos que se pretenden suscribir, previa aprobación del presente Proyecto de Acuerdo, se desarrollará en todo el Municipio, garantizando el cubrimiento total de la población niños, niñas, adolescentes y adultos en riesgo. Tanto a nivel nacional como internacional, se ha dado relevancia a la garantía de los derechos de los niños y las niñas.*

*En armonía con esto, el municipio de San Mateo, consciente del impacto social de la seguridad y atendiendo a las responsabilidades emanadas de nuestra Constitución Política, lidera las estrategias orientadas a garantizar el derecho a todos los titulares del mismo; por tal motivo, se concentra en formular, adoptar, ejecutar y controlar las políticas, planes, programas y proyectos, que contribuyan al mejoramiento de la situación de la comunidad.*

*Por lo tanto, se requiere comprometer vigencias futuras excepcionales para el año 2022, para disponer de los recursos completos y necesarios con el fin de que sean utilizados en el desarrollo de los programas establecidos en el plan de desarrollo descritos.”* Negrillas del Despacho

1. En Acta No. 016 de la sesión del 26 de octubre de 2021, el Consejo Municipal de Política Fiscal – COMFIS, se consignó lo siguiente:



1. Seguidamente, en Acta No. 064 de 2021 respecto de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de San Mateo del 8 de noviembre de 2021, se consignó:



1. Establecido lo anterior, es importante aclarar que los recursos autorizados a través de vigencias futuras excepcionales para el programa *“GESTION DE RIESGO DE*

*DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* atañen a la necesidad de suscribir un convenio interadministrativo con un cuerpo de bomberos de otro municipio para que atienda las eventuales contingencias que se presenten en el municipio y que de acuerdo a las restricciones previstas en la Ley 996 de 2005, no le es posible al municipio suscribirlo sino es en el marco de las vigencias futuras excepcionales.

1. De ahí, que no queda duda que el acto administrativo que dispuso autorizar al alcalde asumir compromisos a través de vigencias futuras excepcionales para el programa *“GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO*

*COMPROMISO (BOMBEROS)”,* deba contener la totalidad de los requisitos previstos en el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, antes transcrito, en particular enmarcarse dentro los proyectos sobre los cuales deben versar las vigencias futuras excepcionales.

1. Sin embargo, en sentir de la Sala, - tal como lo avizora el extremo demandante, el Concejo Municipal de San Mateo a través de la norma transcrita, desconoció la previsión legal que le impone el literal a) del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 en comento, en particular, que el programa *“GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* debe enmarcarse en los asuntos señalados por la norma, a saber:

**i.** Infraestructura **ii.** Energía **iii.** Comunicaciones **iv.** Gasto público social en:

* 1. Educación
	2. Salud
	3. Agua potable y saneamiento básico

1. De la misma manera, es del caso puntualizar desde este momento, que del tenor literal del Acuerdo No. 017 de 2021, se extrae con claridad que lo allí decidido, en efecto tiene por objeto garantizar los recursos públicos que ante la época electoral y que por mandato de la Ley 996 de 2005 -Ley de Garantías Electorales- prohíbe la ejecución de recursos públicos a través de convenios interadministrativos 4 meses antes de la celebración de cualquier tipo de elección, así mismo el artículo 33 de la mencionada norma, prohíbe la contratación directa dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones presidenciales, lo que en razón a tales restricciones, considera necesario acudir al instrumento de vigencias futuras contenidas en la Ley 819 de 2003 a fin de cumplir con las normas de contratación pública y así, dar ejecución a las políticas públicas y el cumplimiento del plan de desarrollo.

1. No obstante, tales circunstancias no eximen al legislativo municipal a verificar que la autorización que se le concede al alcalde municipal para comprometer vigencias futuras excepcionales, verse sobre los asuntos previstos en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011.

1. Ahora bien, adujo el Municipio de San Mateo en su escrito de contestación que el programa *“GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”* que pretende desarrollarse con vigencias futuras excepcionales, se enmarca dentro del ítem de infraestructura previsto en la norma acusada, lo anterior, toda vez que pretende precaver incendios, inundaciones y/u otras contingencias, riesgos que pueden mitigarse a través de un cuerpo profesional idóneo como lo son los Bomberos.

1. Sin embargo, no se advierte que de la exposición de motivos del acto acusado ni en la aprobación del COMFIS, se hubiera expuesto de manera amplia y precisa, las razones por las cuales el programa *“GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* se enmarca en el ítem de infraestructura a efectos de que resulte procedente su autorización en los términos del literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011.

1. Si bien considera el Alcalde Municipal de San Mateo que el programa se enmarca en el ítem de infraestructura, por cuando evitaría en caso de algún desastre incendios, inundaciones- podría mitigarse con el cuerpo bomberil, lo cierto es que, para esta Sala, tales argumentos no resultan suficientes para enmarcar dicho proyecto en el asunto de infraestructura, a efectos de que resulte procedente la asignación de recursos a través del mecanismo de vigencias futuras excepcionales.

1. En el Catálogo de Cualificaciones Sector Construcción suscrito por la Cámara Colombiana de Construcción - CAMACOL[[11]](#footnote-11), se definió el sector de infraestructura como aquel en el que se *“contemplan todas las obras civiles promovidas mayormente por el Gobierno Nacional y que tienen como objetivo el desarrollo de zonas urbanas y rurales en beneficio de la comunidad. Dentro de ellas se contemplan proyectos categorizados por su función”* y, de acuerdo con el Estudio de Caracterización del Sector de la Infraestructura de Transporte realizado por la Cámara Colombiana de la Infraestructura, dicho sector, se divide en la siguiente caracterización:



1. Nótese que, de acuerdo a la anterior categorización, no se advierte que el tema de gestión de riesgo, en particular la intervención del cuerpo de bomberos en la atención de desastres, se enmarque en los asuntos relacionados con el sector de infraestructura, pues el mismo atañe a construcciones que se ejecutan para el mejoramiento y la funcionalidad de un país, departamento o municipio.

1. Sumado a lo anterior, se advierte que la gestión del riesgo, ha sido definida como *“el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”[[12]](#footnote-12),* sin que tal proceso se enmarque en el sector de infraestructura descrito.

1. De manera que si la autorización concedida al Alcalde Municipal de San Mateo, se justifica en la posibilidad de adelantar procesos de contratación con el cuerpo de bomberos más cercano al municipio de San Mateo, tal situación no se enmarca dentro de los asuntos establecidos para afectar presupuestos de vigencias futuras excepcionales, en tanto como se indicó, no atañe a proyectos de **infraestructura**, así como tampoco se avizora que se enmarque en asuntos de energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

1. Así las cosas, para la Sala el Concejo Municipal de San Mateo, desconoció que autorizar al alcalde municipal para afectar presupuestos de vigencias futuras excepcionales con el fin de adelantar procesos de contratación, los programas debían enmarcarse en los asuntos previstos para la afectación de vigencias futuras excepcionales. Como ello no ocurrió, respecto del programa de *“GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS)”,* se impone declarar la invalidez parcial solicitada, argumentando la ausencia de previsión del requisito establecido de manera taxativa en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 2011, que exige que los programas se dirijan a obras de infraestructura, energía, comunicaciones, y gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En otras palabras, el artículo primero del Acuerdo No. 017 de 2021 no satisface los elementos mínimos del contenido exigido por la ley, por lo que el cargo de invalidez presentado por el extremo accionante, se encuentra llamado a prosperar.

# Conclusión

42. En consecuencia, este Tribunal accederá a la solicitud de invalidación parcial del respecto del artículo primero del Acuerdo No. 010 de 4 de octubre de 2021 proferido por el Concejo Municipal de San Mateo, en relación del proyecto GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO (BOMBEROS) por las razones hasta aquí vertidas y ante la prosperidad del cargo de ilegalidad formulado por el extremo solicitante.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

# FALLA

**Primero. Declarar** la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo No. 017 de 8 de noviembre de 2021, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA ALCALDE MUNICIPAL DE SAN MATEO – BOYACÁ, PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES DE LA VIGENCIA 2022”,* en relación con el proyecto

*“GESTION DE RIESGO DE DESASTRE TAMBIEN ES NUESTRO COMPROMISO*

*(BOMBEROS)”* por las razones expuestas.

**Segundo. Comunicar** la presente providencia al alcalde municipal, al presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de San Mateo, así como al Gobernador de Boyacá y al Agente del Ministerio Público.

**Tercero.** En firme esta providencia, háganse las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y, archívese el expediente.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

Firmado electrónicamente)

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

(Firmado electrónicamente)

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

1. Los documentos citados en esta providencia, corresponden al expediente electrónico que se encuentra en la sección "**GESTIÓN DE DOCUMENTOS" del Sistema de Consulta Oficial – SAMAI;** y se identificarán con el número de consecutivo, que en la descripción del mismo se registra. [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento No. 3 [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento No. 4 [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento No. 8 [↑](#footnote-ref-5)
6. Documento No. 12 7 Documento No. 6 [↑](#footnote-ref-6)
7. Transcurrido entre el 26 de enero y el 8 de febrero de 2022 [↑](#footnote-ref-7)
8. Se aclara que tratándose de los entes territoriales debe entenderse a los que para ellos corresponden en este nivel. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado. Sección Primera. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Decisión del 22 de octubre de 2019. Radicación No. 11001-03-24-000-2019-00295-00 [↑](#footnote-ref-9)
10. “Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”. [↑](#footnote-ref-10)
11. [caracterizacion-sector-construccion.pdf (colombiaaprende.edu.co)](https://www.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2021-08/caracterizacion-sector-construccion.pdf)  [↑](#footnote-ref-11)
12. Artículo 1º de la Ley 1523 de 2012 [↑](#footnote-ref-12)