REPUBLICA DE COLOMBIA

****

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

**SALA DE DECISIÓN No. 6**

###### MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**REFERENCIA: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

**DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE CHIVATÁ**

**RADICADOS: 150012333000202100039-00**

## LA ACCIÓN

Procede la Sala de Decisión No. 6 de la Corporación a dictar sentencia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, impetrada por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ en contra del MUNICIPIO DE CHIVATÁ.

## II. ANTECEDENTES

**2.1. – Pretensiones**

Pretende la entidad actora que esta Corporación declare la invalidez del Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSION INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO “CHIVATÁ SOMOS TODOS 2020 - 2023”.*

**2.2- Supuestos de hecho**

Los hechos que relata el Departamento como fundamento de sus pretensiones son, en resumen, los que a continuación se relacionan.

El Concejo Municipal de Chivatá, expidió el Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSION INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO “CHIVATÁ SOMOS TODOS 2020 - 2023”.*

Que el Acuerdo mencionado fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 10 de diciembre de 2020.

Que una vez realizada la revisión jurídica por parte del Departamento, se encontró que el acuerdo citado es contrario a la Ley.

**2.3.- Normas violadas y concepto de violación**

Invoca como tales: De orden Constitucional el Artículo 6, de orden legal los artículos 8 y 12 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, que modificó el artículo 1 del Decreto 1957 de 2007.

En el concepto de violación, la apoderada del Departamento de Boyacá formuló un cargo relativo a la carencia de los requisitos legales de las vigencias futuras ordinarias, al respecto adujo que el acuerdo no se enmarca dentro del concepto de vigencias futuras ordinarias previsto en el artículo 12 de la ley 819 de 2003, por cuanto no se incluyeron los CDP de los proyectos enunciados en el acuerdo demandado y por el contenido de la exposición de motivos, se concluye que al momento de proferirlo, no se había iniciado el proceso contractual. Adicionalmente, no determinó al menos el 15 % de apropiación en la vigencia que se autoriza, siendo este un requisito fundamental para poder aprobar este tipo de iniciativa.

Señaló la entidad demandante que el acuerdo objetado fue sancionado el 3 de diciembre de 2020, lo que implica que el proceso contractual ya se haya iniciado, pues de conformidad con el Decreto 4836 de 2011 esta forma de asumir vigencias futuras implica la recepción del objeto del proyecto y no el inicio del proceso contractual (*Documento 1 E.E.).*

**2.4. Respuesta del municipio de Chivatá (Documento 9 E.E.).**

La entidad demandada contestó la demanda a través de su apoderado judicial solicitando se niegue la pretensión de invalidez del acuerdo objetado, para lo cual hizo referencia a los antecedentes del acto administrativo, así:

Señaló que el municipio de Chivatá determinó la necesidad de contratar los bienes y servicios enunciados en el acuerdo objetado y que dentro de los estudios previos definió que el bien o servicio se recibiría en la vigencia 2021.

Asimismo, indicó que el ente territorial contaba en la vigencia 2020 con la disponibilidad presupuestal para adquirir cada uno de los bienes y servicios, siendo expedidos los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal el 16 de octubre de 2020, esto es, CDP´s No. 20200394, 20200395, 20200396, 20200398, 20200410, 20200411 y 20200423, lo cual se acredita además con lo consignado en el acta de reunión del CONFIS municipal, por tanto, adujo que al contarse con el 100 % de los recursos para amparar los compromisos contractuales se cumplía con la exigencia del literal b del artículo 12 de la Ley 819 de 2003 que requiere mínimo el 15 % del monto del compromiso a adquirir.

Por lo anterior, sostuvo que la finalidad del acuerdo fue la de obtener autorización del Concejo para comprometer vigencias futuras de ejecución, en razón de haberse determinado que los bienes y servicios se recibirían en vigencia diferente a la vigencia en la que se iniciaba el proceso de contratación y que la entidad demandada de manera errónea asumió que el municipio estaba tramitando vigencias futuras ordinarias reguladas en el artículo 12 de la ley 819 de 2013, dirigidas a obtener financiación de los proyectos con recursos de la(s) siguiente(s) vigencia(s).

Adujo que el acuerdo en mención se expidió tomando como base la Circular Externa No. 43 de diciembre 22 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por medio de la cual se implementó la figura de vigencias futuras de ejecución, que anteriormente se conocía como reserva presupuestal, con el fin de obtener autorización del Concejo para recibir el bien o servicios en vigencia diferente a la que se iniciaban los procesos de selección, los cuales se encontraban financiados en un 100 % con recursos de la vigencia 2020, acreditados con los correspondientes certificados de disponibilidad presupuestales previos a la presentación del acuerdo y al inicio de los procesos de selección.

**2.5. Concepto del Ministerio Público (*Documento 11 E.E.)***

La Procuradora 121 Judicial II Administrativo emitió concepto en el asunto de la referencia solicitando declarar la invalidez del Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2020.

En comienzo, hizo referencia al marco jurídico y jurisprudencial de las vigencias futuras ordinarias y extraordinarias de las entidades territoriales, las reservas presupuestales y las cuentas por pagar, luego, abordó el caso concreto señalando que el ente territorial confunde los instrumentos presupuestales que se constituyen en excepciones al principio de anualidad, esto es, vigencias futuras, reservas presupuestales y cuentas por pagar, teniendo en cuenta que el acuerdo demandado se denominó “*POR MEDIO DEL CUAL SE* ***AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS******ORDINARIAS*** *PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSION INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO “CHIVATÁ SOMOS TODOS 2020 - 2023”,* no obstante, en el artículo primero estableció lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: AUTORÍCESE al alcalde Municipal de Chivatá – Boyacá,* ***para comprometer en la actual vigencia fiscal, recursos que tienen disponibilidad presupuestal, para la ejecución de proyectos*** *de inversión en infraestructura contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal (…)”.*

Y a su vez, en la exposición de motivos del mencionado acuerdo explicó:

*“Que mediante Acuerdo No. 005 del 29 de Mayo de 2020, se aprobó en Plan de Desarrollo "CHIVATA SOMOS TODOS 2020 —2023" y en el mismo se contempla la ejecución de proyectos en infraestructura, de servicios públicos, equipamientos comunitarios, entre otros,* ***los cuales se contrataran en la presente vigencia fiscal, contando con la respectiva disponibilidad presupuestal en un 100%,*** *pero cuyos bienes y servicios contratados se ejecutaran y entregaran al Municipio en la vigencia 2020.”*

En atención a lo anterior, la agente del Ministerio Público sostuvo que no era procedente el empleo de la figura de vigencias futuras -según la denominación del acuerdo-, cuando en su articulado establecía una autorización para *comprometer en la actual vigencia fiscal, recursos que tienen disponibilidad presupuestal.*

Señaló que en virtud de esa confusión el acuerdo objetado no cumplió con los requisitos del artículo 12 de la Ley 819 de 2003 para comprometer vigencias futuras y que tampoco es posible determinar con claridad la figura que habría sido procedente dado que en la exposición de motivos se dijo que *“(…) la administración municipal* ***prevé iniciar la contratación y ejecución de proyectos de inversión que sobrepasan su ejecución de la vigencia 2020*** *(…)”,* teniendo en cuenta que tanto la figura de vigencias futuras o de reserva presupuestal requieren que los procesos contractuales ya se hayan iniciado.

Concluyó que el cargo de ilegalidad está llamado a prosperar, por cuanto no se advirtió el cumplimiento de los requisitos atinentes a la autorización de vigencias futuras previstos en las Leyes 819 de 2003 y 1485 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

**2.6.-Actuación procesal**

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 25 de enero de 2021 (documento 3 E.E.), siendo admitida por auto del 12 de febrero del año en curso (documento 4 E.E.) y sometida a las ritualidades propias del proceso previsto en el artículo 151 C.P.A.C.A. y en el D. L. 1333 de 1986, allegándose contestación a la demanda por parte del Municipio de Chivatá (documentos 9 y 10 E.E.) y concepto por parte del Ministerio Público (documentos 11 y 12 E.E.). Mediante providencia del 12 de marzo del año que cursa (documento 13 E.E.), se abrió a pruebas el proceso y, una vez vencida la etapa probatoria, es del caso pasar a dictar la sentencia que en derecho corresponda.

1. **CONSIDERACIONES**

**3.1. El problema jurídico**

De lo expuesto en la demanda se desprende que el debate jurídico se contrae a determinar si el Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSION INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO “CHIVATÁ SOMOS TODOS 2020 - 2023”,* emitido por el Concejo Municipal de Chivatá, tiene como fundamento las disposiciones consagradas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 o si, contrario *sensu* corresponde a la figura presupuestal prevista en el artículo 8 de la ley ya citada. Para resolver la controversia, en primer lugar, pasará la Corporación a analizar el marco jurídico y jurisprudencial aplicable, para luego estudiar el caso concreto.

**3.2. Marco Jurídico y Jurisprudencial**

3.2.1. De la figura presupuestal prevista en el artículo 8 de la ley 819 de 2003.

El artículo 8 de la ley 819 de 2003[[1]](#footnote-1) consagra la regulación de la programación presupuestal, en los siguientes términos:

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

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

***PARÁGRAFO******TRANSITORIO.****Lo preceptuado en este artículo empezará a regir, una vez sea culminada la siguiente transición:*

*El treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.*

*Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes.”*

El artículo 8 de la ley 819 de 2003, consagra en su inciso primero que tanto la preparación como elaboración del PGN y el de las entidades territoriales, debe corresponder a los Marcos Fiscales de Mediano plazo, de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por la corporación respectiva –en este caso, por los concejos municipales- *puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.*

Con todo, el inciso segundo del precepto normativo en cita, consagra que *”En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal,* ***y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.****”* (Resalta la Sala).

En otras palabras, de acuerdo con lo expuesto en la norma en cita, si el proceso de licitación se inicia en el año 2020 y su perfeccionamiento se concluye en el año 2021- vigencia fiscal siguiente-, dicho compromiso debe atenderse con la vigencia del año 2021, esto es, con la que corresponde a la del perfeccionamiento[[2]](#footnote-2).

Así, respecto a la forma como operan las vigencias futuras en punto a las ejecución de los contratos y el alcance de los incisos 1 y 2 del artículo 8 de la ley 819 *ibídem*, se cita el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito público, que en criterio de la Sala, resulta aplicable al presente asunto[[3]](#footnote-3):

"Los gastos autorizados en el presupuesto en una vigencia fiscal se deben comprometer y ejecutar en esa vigencia, es decir se deben recibir a satisfacción entre el 01 de enero y el 31 de diciembre. **Si por alguna razón, que hemos considerado ajena a la entidad territorial, no se recibieron, se constituirá al cierre de la vigencia reserva presupuestal lo que indica que el gasto se terminará de ejecutar en la siguiente vigencia pero con cargo a la vigencia en que se originó**.

**En la vigencia futura la ejecución se inicia en la vigencia en curso o en la vigencia siguiente y el compromiso se ejecuta o recibe a satisfacción en vigencia (s) posteriores, lo que indica que el compromiso se cargará a cada una de las vigencias en que se ejecuta.**

Es decir que la diferencia entre las reservas y las vigencias futuras radica básicamente **en la certeza que exista sobre la ejecución de un compromiso o gasto (y el respectivo contrato que origina) certeza que exige de una adecuada planeación y programación presupuestal tal y como lo dispone el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.**

De esta manera, **por ejemplo, si al programar la ejecución de determinado proyecto de inversión se observa que su ejecución (incluido todo el proceso contractual) va a superar la vigencia fiscal se debe solicitar autorización para comprometer vigencias futuras, de manera que el proceso contractual irá acompañado no sólo de certificado de disponibilidad sino de autorización de vigencias futuras.**

Si por el contrario, si al programar la ejecución de un proyecto de inversión se observa que su ejecución (incluido todo el proceso contractual) no va a superar el 31 de diciembre, es decir que se recibirán los bienes y servicios contratados a más tardar en esta fecha, obviamente no se requiere autorización de vigencias futuras, de forma que el proceso contractual sólo requerirá certificado de disponibilidad y tendrá como plazo de ejecución máximo 31 de diciembre. **Si llegado el plazo máximo por alguna circunstancia no se reciben los bienes o servicios, en el proceso de cierre presupuestal se constituirá reserva presupuestal** por la parte del compromiso que resta por ejecutar" (Subraya y resalta la Sala)

En ese sentido, y de acuerdo al concepto técnico en cita, lo procedente en caso de no lograrse el perfeccionamiento del contrato en la vigencia fiscal en curso, será acudir a la figura de la autorización de las vigencias futuras, conforme a lo expuesto.

**3.2.2.-Del concepto de vigencia futura y su clasificación.** Las vigencias futuras pueden entenderse como aquellos instrumentos de financiación de proyectos de mediano y largo plazo, cuyos recursos no pueden apropiarse, en algunos casos, **parcialmente,** y en otros, en su totalidad en la vigencia actual, siendo necesario apropiarlos, en el primer evento, de manera parcial, y en el segundo caso en su totalidad, en vigencias futuras. No obstante, ello ha de interpretarse como una excepción al principio de anualidad que rige el presupuesto de cada entidad territorial, en virtud del cual, el periodo fiscal está comprendido entre el primero (1º) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de cada año.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que *“la Ley 819 de 2003 (…) denomina vigencias futuras a los* ***instrumentos de financiación de proyectos*** *a nivel nacional y local. Las clasifica en vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepcionales. Dichas vigencias constituyen una excepción a la ejecución presupuestal anual, y, por tanto,* ***deben tratarse con rigor y con un carácter extraordinario para cierta clase de proyectos de mediano y largo plazo****, so pena de inducir en desorden la ejecución presupuestal y comprometer los programas de las administraciones futuras. Por ello, es imprescindible que las vigencias futuras excepcionales consulten metas plurianuales del Marco Fiscal de mediano plazo”.[[4]](#footnote-4)*

Ciertamente, las vigencias futuras se clasifican en *ordinarias y excepcionales.* En las primeras, la ejecución de las obligaciones empieza en la misma vigencia en que fueron autorizadas y, por lo tanto, la respectiva entidad territorial debe contar con una apropiación presupuestal del quince por ciento (15%) como mínimo. En tanto que, si se trata de vigencias futuras excepcionales, no es necesario contar con una apropiación en la vigencia en que se concede la autorización por parte de la corporación pública, y sólo pueden ser empleadas para financiar proyectos de inversión.

De esta manera, las ordinarias se encuentran establecidas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, como sigue:

***“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 periodo 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.*

*(…)*

Conforme lo anterior, para comprometer vigencias futuras ordinarias la ley establece una serie de requisitos, los cuales deben estar satisfechos en su totalidad dado que, como lo ha señalado esta Corporación en reciente pronunciamiento, *el instrumento de financiación en comento constituye una excepción al principio de ejecución presupuestal anual y, por tanto, merecen un tratamiento extraordinario y restrictivo*[[5]](#footnote-5)*.* Así, los requisitos de procedencia consisten en **i)** que deben ser aprobadas por el Concejo Municipal, **ii)** deben ser consideradas por la Corporación edilicia, a iniciativa del Alcalde, **iii)** deben contar con la autorización del CONFIS municipal o el organismo que haga sus veces, **iv)** 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, **v)** la autorización de los recursos no puede exceder el periodo del Alcalde, ni conferirse para el último año de gobierno; **vi)** además de esto, la autorización de vigencias futuras ordinarias tiene como propósito exclusivo el financiamiento de proyectos de inversión, el que además **vii)** deberá estar consignado en el Plan de Desarrollo del municipio, y que **viii)** sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no se exceda su capacidad de endeudamiento, y finalmente, que **ix)** el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberá consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por su parte, la ley 1483 de 2011 consagró en su artículo 1 lo atinente a las vigencias futuras excepcionales; sin embargo, como quiera que dentro del presente asunto la Litis no se contrae a ésta herramienta presupuestal, la Sala no ahondará en su estudio normativo.

**3.3.- Caso concreto**

**3.3.1-** Descendiendo al caso concreto, memora la Sala que el Departamento de Boyacá en su escrito de demanda formuló un cargo relacionado con la carencia de los requisitos legales de las vigencias futuras ordinarias al incumplir los parámetros del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, particularmente el contenido en el literal “b” relativo a la apropiación del quince por ciento (15%) como mínimo en la vigencia fiscal, y los parámetros fijados en el Artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 que modificó el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007 para la recepción de bienes y servicios en las vigencias siguientes por no contar con CDP y no haberse iniciado el proceso contractual al momento de la autorización.

En ese sentido, y conforme a las pruebas obrantes en el expediente, se tiene acreditado lo siguiente:

- La Secretaría de Hacienda del Municipio de Chivatá expidió los siguientes certificados de disponibilidad presupuestal -CDP- relacionados con los proyectos de inversión de infraestructura contenidos en la autorización que efectuó el Concejo Municipal en el acuerdo objetado *(Documento 09 -CDPs- E.E.*):

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Concepto** | **Valor total CDP** | **Fecha CDP** | **No. CDP** |
| Construcción y adecuación obras de infraestructura para el municipio de chivata, departamento de Boyacá. | $ 569’403.999 | 16/10/2020 | 20200395 |
| Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica al contrato de construcción y adecuación de obras de infraestructura para el municipio de Chivatá departamento de Boyacá. | $ 24’500.000 | 16/10/2020 | 20200398 |
| Construcción de estrado en el parque principal para eventos culturales institucionales del municipio de Chivatá. | $ 92’500.000 | 16/10/2020 | 20200396 |
| Adecuación del coliseo y polideportivo del casco urbano del municipio de Chivatá. | $ 183.000.000 | 16/10/2020 | 20200410 |
| Construcción y mejoramiento de vivienda en el área rural del municipio de Chivatá. | $ 225’500.000 | 16/10/2020 | 20200394 |
| Mejoramiento de vía avenida Jiménez, vereda Pontezuela en el municipio de Chivatá. | $ 467’516.765 | 16/10/2020 | 20200411 |
| Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica al contrato de Mejoramiento de vía avenida Jiménez, vereda Pontezuela en el municipio de Chivatá. | $ 24’500.000 | 16/10/2020 | 20200423 |

- Mediante acta 003 de 13 de noviembre de 2020 el Consejo Municipal de Política Fiscal -COMFIS- del municipio de Chivatá emitió concepto favorable respecto del proyecto de acuerdo *"POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSION (Documento 09 -Acta COMFIS- E.E.*)

- Con fecha 18 de noviembre de 2020, el alcalde municipal de Chivatá puso a consideración del Concejo Municipal de ese municipio el proyecto de acuerdo "POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA LA EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSION INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO "CHIVATA SOMOS TODOS 2020 — 2023" con la respectiva exposición de motivos (Documento 1 -demanda- fls. 16-18 E.E.).

- Conforme a certificación del 2 de diciembre de 2020 expedida por el Presidente del Concejo Municipal de Chivatá, el Acuerdo 015 de 30 de noviembre de 2020 fue debatido el (24) de noviembre en Comisión Tercera Permanente de Asuntos Administrativos y de Gobierno y el treinta (30) del mismo mes ante la Plenaria del Concejo Municipal (Documento 1 -demanda- fl. 14 E.E.); y fue sancionado y publicado el 3 de diciembre de 2020 (Documento 1 -demanda- fl. 15 E.E.).

- Finalmente, el Concejo Municipal de Chivatá expidió el Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2020, que denominó *“POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL* ***PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS*** *PARA LA EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSION INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO "CHIVATA SOMOS TODOS 2020 2023"* (Negrilla fuera de texto) (Documento 1 -demanda- fls. 19-21 E.E.); como parte de la motivación expuesta en esa oportunidad se dijo lo siguiente:

*“Que mediante Acuerdo No. 005 de 2020, se aprobó el Plan de Desarrollo "Chivata Somos Todos 2020 — 2023" y en el mismo se contempla la ejecución de proyectos en infraestructura, de servicios públicos, equipamientos comunitarios, entre otros, los cuales se contratarán en la presente vigencia fiscal, contando con la respectiva disponibilidad presupuestal en un 100%, pero cuyos bienes y servicios contratados se ejecutarán y entregarán al Municipio en la vigencia 2021.*

Que el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 dispone: "REGLAMENTACION A LA PROGRAMACION PRESUPUESTAL. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la Republica, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

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

Que mediante circular externa No. 43 de diciembre 22 de 2008, suscrita por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se indica "Cuando la Nación o las entidades territoriales requieran celebrar compromisos que afecten presupuestos de vigencias futuras. o aun, sin afectar tales presupuestos subsiguientes, cuando el compromiso este destinado a ser ejecutado o cumplido en los términos ya explicados, en vigencias subsiguientes a la de su celebración, se requiere la previa autorización, al respecto, en el caso de la Nación del CONFIS y en el caso de las entidades territoriales, de los Concejos Municipales o Distritales o de las Asambleas Departamentales.

Que el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, establece: "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...

Que el Procurador General de la Nación mediante la Circular 031 de 2011, impartió precisas instrucciones respecto de las instituciones presupuestales conocidas como reservas presupuestales y vigencias futuras, quien citando el Articulo 12 de la Ley 819 precisó: "... Cuando las entidades territoriales requieran celebrar contratos que generen obligaciones cuya ejecución se inicie con el presupuesto en curso y continúe en las vigencias fiscales posteriores requerirán la autorización de vigencias futuras otorgadas por la correspondiente corporación político administrativa…".

Que la ley 819 de 2003, dispone la autorización para comprometer el presupuesto con cargo a vigencia Futuras las cuales no pueden superar el respectivo periodo del Alcalde, para lo que en el presente proyecto de acuerdo se está solicitando la autorización de vigencias futuras de ejecución, en razón a la necesidad de adelantar procesos de contratación con el fin de cumplir con los programas y proyectos del plan de desarrollo, respecto de los cuales se cuenta con el total de los recursos en la presente vigencia, pero cuyos servicios o bines se recibirán en la siguiente vigencia.

Que en consecuencia la administración municipal prevé iniciar la contratación y ejecución de proyectos de inversión que sobrepasan su ejecución de la vigencia 2020, proyectos incorporados en el Plan de desarrollo "Chivata somos todos 2020 - 2023".”

Ahora, en la parte resolutiva del acto administrativo en mención, se acordó:

***ARTICULO PRIMERO: AUTORICESE*** *al Alcalde Municipal de Chivatá - Boyacá, para comprometer en la actual vigencia fiscal, recursos que tienen disponibilidad presupuestal, para la ejecución de proyectos de inversión en Infraestructura contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal "Chivata Somos Todos 2020 — 2023", cuyo proceso de selección y ejecución contractual se iniciará en el presente año y se culminará en el año 2021, hasta por un monto de MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS ML/CTE ($1.586.920.764) , según el siguiente detalle:*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **PROYECTO** | **VALOR** | **PLAZO DE EJECUCIÓN** | **FUENTE FINANCIACIÓN 2020 SGP PG Libre Inversión** |
| *Construcción y adecuación obras de infraestructura para el municipio de chivata, departamento de Boyacá.* | *$ 569’403.999* | *Cuatro (4) meses* | *SGP APSB*  *SGP PG*  *SGP libre inversión* |
| *Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica al contrato de construcción y adecuación de obras de infraestructura para el municipio de Chivatá departamento de Boyacá.* | *$ 24’500.000* | *Cuatro (4) meses* | *SGP APSB*  *SGP PG*  *SGP libre inversión* |
| *Construcción de estrado en el parque principal para eventos culturales institucionales del municipio de Chivatá.* | *$ 92’500.000* | *Dos (2) meses* | *SGP Propósito General* |
| *Adecuación del coliseo y polideportivo del casco urbano del municipio de Chivatá.* | *$ 183.000.000* | *Dos (2) meses* | *SGP Propósito General* |
| *Construcción y mejoramiento de vivienda en el área rural del municipio de Chivatá.* | *$ 225’500.000* | *Dos (2) meses* | *SGP Propósito General* |
| *Mejoramiento de vía avenida Jiménez, vereda pontezuela en el municipio de Chivatá.* | *$ 467’516.765* | *Tres (3) meses* | *SGP Propósito General* |
| *Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica al contrato de Mejoramiento de vía avenida Jiménez, vereda pontezuela en el municipio de Chivatá.* | *$ 24’500.000* | *Tres (3) meses* | *SGP Propósito General* |

***ARTICULO SEGUNDO:*** *La presente autorización comprende la totalidad de las obras a realizar por parte de la Administración Municipal, acorde con los estudios previos elaborados para calla una de los ítems establecidos en el artículo anterior.*

**3.3.2.-** Señalado lo anterior, la Sala precisa de entrada que denegará las pretensiones de la demanda, en razón a lo siguiente:

Inicialmente, tomando en consideración lo expuesto en el marco normativo de esta providencia, lo primero que debe señalar la Sala es que, contrario a lo señalado por el Departamento de Boyacá al exponer el concepto de violación, el análisis de la figura presupuestal prevista en el acuerdo objeto de estudio, no corresponde a la prevista en el artículo 12 de la ley 819 de 2003- vigencias futuras ordinarias- sino a la consagrada en el artículo 8 del mismo precepto.

Ciertamente, conforme a lo señalado por el Departamento de Boyacá, uno de los requisitos previstos para la aprobación de vigencias futuras ordinarias consagradas en el artículo 12 de la ley 819 de 2013, tiene que ver con que la respectiva entidad territorial debe contar con una apropiación presupuestal del quince por ciento (15%) como mínimo, de tal manera que se deba afectar el presupuesto de la vigencia futura para finiquitar la ejecución del contrato.

Empero, en el *sub júdice* NO se presenta el escenario presupuestal fijado en el artículo 12 citado, pues para la vigencia fiscal 2020, el municipio de Chivatá contaba con el 100% de disponibilidad presupuestal para la ejecución de los diferentes proyectos allí señalados.

Lo anterior, conforme a lo consignado en el acta COMFIS 003 de 13 de noviembre 2020, en la que se sometió a consideración del Consejo Municipal de Política Fiscal del Municipio de Chivatá el proyecto del acuerdo ahora objetado, y se dejó consignado que:

*“La secretaria de Hacienda Municipal da lectura al mencionado proyecto de acuerdo y explica que se requiere el trámite de este tipo de acuerdos con el propósito de dar continuidad a la ejecución de proyectos en infraestructura, servicios públicos, equipamientos comunitarios, entre otros, los cuales se contratarán en la presente vigencia fiscal, contando con la respectiva disponibilidad presupuestal en un 100%, pero cuyos bienes y servicios contratados se ejecutarán y entregarán al Municipio en la vigencia 2021*”.

De igual forma, en la parte motiva del Acuerdo No. 015 de 2020 se señaló “*contando con la respectiva disponibilidad presupuestal en un 100%, pero cuyos bienes y servicios contratados se ejecutarán y entregarán al Municipio en la vigencia 2021*”, y en la parte resolutiva que autorizó al Alcalde Municipal de Chivatá - Boyacá, “*para comprometer en la actual vigencia fiscal, recursos que tienen disponibilidad presupuestal, para la ejecución de proyectos de inversión en Infraestructura…*”, aseveraciones que tienen sustento en los certificados de disponibilidad presupuestal enlistados previamente, que fueron expedidos por la Secretaría de Hacienda Municipal el 10 de octubre de 2020 (Documento 09 -CDPs- E.E.)

Cabe señalar que en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo en mención, se expresó “*En este orden de ideas la ley 819 de 2003, dispone la autorización para comprometer el presupuesto con cargo a vigencia Futuras las cuales no pueden superar el respectivo periodo del Alcalde, para lo que* ***en el presente proyecto de acuerdo se está solicitando la autorización de vigencias futuras de ejecución****,* ***en razón a la necesidad de adelantar los procesos de contratación con el fin de cumplir con los programas y proyectos del plan de desarrollo, respecto de los cuales se cuenta con el total de los recursos en la presente vigencia, pero cuyos servicios o bines se recibirán en la siguiente vigencia.*** *Que en consecuencia la administración municipal prevé iniciar la contratación y ejecución de proyectos de inversión que sobrepasan su ejecución de la vigencia 2020, proyectos incorporados en el Plan de desarrollo (…)*”.

Aunado a lo anterior, en la parte considerativa del acuerdo objeto de análisis, la corporación edilicia precisó que la autorización de las vigencias futuras de ejecución, se solicitó por el alcalde *“en razón a la necesidad de adelantar procesos de contratación con el fin de cumplir con los programas y proyectos del plan de desarrollo,* ***respecto de los cuales se cuenta con el total de los recursos en la presente vigencia, pero cuyos servicios o bines se recibirán en la siguiente vigencia****”*, lo que respalda la improcedencia de la figura presupuestal de las vigencias futuras ordinarias consagradas en el artículo 12 de la ley 819 de 2003.

Así las cosas, tomando en consideración lo expuesto en el marco normativo de esta providencia, cabe concluir entonces que las vigencias futuras cuya autorización se encuentra prevista en el Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2020 serán aquellas a las que se hace referencia en el artículo 8 de la ley 819 de 2003, pese a que en el Acuerdo municipal, la corporación edilicia igualmente hizo referencia a las vigencias futuras ordinarias -consagradas en el artículo 12 ya citado-.

En ese orden de ideas, la Sala precisa que al no ser la figura de las vigencias futuras ordinaras la aplicable a la ejecución de los diferentes proyectos de inversión consagrados en el acuerdo objetado, queda concluir que el cargo expuesto en el concepto de violación invocado por la apoderada judicial del departamento de Boyacá relativo a la carencia de los requisitos legales de las vigencias futuras ordinarias no sería llamado a prosperar pues tanto lo atinente a la apropiación del 15% del presupuesto, como no haberse iniciado el proceso contractual al momento de la autorización, por no corresponder a la figura presupuestal que se advierte (artículo 12 de la ley 819 de 2003) y que realmente corresponde a la prevista en el artículo 8 de la ley 819 de 2003.

Por lo demás, y a partir de la interpretación del artículo 8 de la ley 819 de 2003 realizada por el Ministerio de Hacienda y crédito Público a la que se hizo referencia en el acápite normativo de esta providencia, y que esta Sala de decisión acoge en su integridad, se concluye que la autorización de vigencias futuras por parte del Concejo municipal de Chivatá en el Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2020, resulta ajustada a la legalidad, en el entendido que al planear la ejecución de los proyectos de inversión sobre los cuales se solicitó autorización, el municipio observó que su ejecución (incluido todo el proceso contractual) iba a superar la vigencia fiscal 2020.

Al respecto, tenemos que de acuerdo con el acta COMFIS 003 de 13 de noviembre de 2020 el Secretario de Planeación Municipal sostuvo que *“a la fecha la administración municipal prevé iniciar la contratación y ejecución de proyectos de inversión que sobrepasan su ejecución de la vigencia 2020 (…)”* y en el último considerando del acuerdo demandado al referirse a los proyectos de inversión se dij*o “Que en consecuencia la administración municipal prevé iniciar la contratación y ejecución de proyectos de inversión que sobrepasan su ejecución de la vigencia 2020”.* Asimismo, en la contestación de la demanda el Municipio informó que dentro de la configuración de los estudios previos de cada uno de los bienes o servicios a adquirir se definió que el bien o servicio se recibiría en la vigencia 2021, es decir, la etapa precontractual de elaboración y aprobación de estudios previos permitió prever que el proceso contractual iba a superar la vigencia 2020 a pesar de tener disponibilidad del 100% de los recursos requeridos, por esta razón, se solicitó la autorización de vigencias futuras.

En suma, al encontrarse acreditado que *(i)* la figura presupuestal aplicada en el Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2020 por el concejo municipal de Chivatá, NO es la prevista en el artículo 12 de la ley 819 de 2003 – vigencias futuras ordinarias- sino la consagrada en el artículo 8 del aludido precepto normativo, *(ii)* para el año 2020 se contaba con el 100% de la disponibilidad presupuestal para la ejecución de los proyectos de inversión establecidos en el acuerdo y *(iii)* se previó que la ejecución de estos proyectos superaba la vigencia presupuestal 2020, la Sala concluye que en el presente caso se deben denegar las pretensiones de la demanda conforme a los cargos invocados en el concepto de violación de la misma.

1. **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: Denegar** las pretensiones de la demanda*,* conforme lo expuesto.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al presidente del Concejo, al alcalde y al Personero Municipal de Chivatá.

**TERCERO:** En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**FABIO IVAN AFANADOR GARCIA**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

1. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1, Sentencia de 29 de noviembre de 2017. Expediente 15001233300020170010200 M.P. FABIO IVÁN AFANADOR GARCIA. [↑](#footnote-ref-2)
3. Asesoría No. 031570 del 14 de agosto de 2016. Tema: Normas Orgánicas de Presupuesto. Subtema: Vigencias futuras - Aplicación Decreto 4836 de 2011 en entidades territoriales. Citado por Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1, Sentencia de 29 de noviembre de 2017. Expediente 15001233300020170010200 M.P. FABIO IVÁN AFANADOR GARCIA. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Sentencia del 14 de julio de 2011. Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00032-02. M.P. Dra. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.* [↑](#footnote-ref-4)
5. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 29 de enero de 2019, con ponencia del Magistrado Fabio Iván Afanador García. Exp. 1500123330020180065500 [↑](#footnote-ref-5)