**ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL / Procede aunque el acuerdo haya sido derogado.**

La derogatoria o revocatoria lo que hace es impedir que el acto se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de fundamento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando tuvo eficacia, pues esta labor es del resorte exclusivo del juez contencioso administrativo. Así, un acto administrativo revocado que produjo efectos jurídicos en el tiempo y en el espacio, resulta susceptible de control jurisdiccional a fin de determinar si el mismo fue expedido en su momento observando los elementos de validez: competencia, objeto, forma, causa y finalidad.

**AFECTACIÓN PRESUPUESTAL / Certificado de disponibilidad presupuestal / Finalidad.**

Una vez la entidad cuenta con la apropiación, debe expedir un certificado de disponibilidad presupuestal (CDP). Este documento “*garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos” y “afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal”* (art. 2.8.1.7.2 DUR. 1068/2015). En otras palabras, el CDP certifica que existe cupo en el presupuesto para ser comprometido (no necesariamente dinero efectivo en caja), con el propósito de evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado en el presupuesto anual o sin que este hubiera previsto una apropiación para el objeto de gasto respectivo.

**AFECTACIÓN PRESUPUESTAL / Compromiso / Necesidad de expedir el Registro Presupuestal.**

Antes del inicio de la ejecución del compromiso, la entidad debe efectuar su registro presupuestal (RP), de conformidad con los artículos 71 del EOP y 41 de la Ley 80 de 199320. Esta es una “operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que esta no será desviada a ningún otro fin” (art. 2.8.1.7.3 DUR. 1068/2015). Debido a que para ese momento ya se cuenta con la información precisa del compromiso, el RP *“debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar”*. Esto, sin perjuicio de aclarar que el artículo 25 numeral 13 de la Ley 80 de 1993 señala que, tratándose de contratos, el RP debe constituirse *“tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios”*. Cumplidos estos requisitos, el compromiso puede ejecutarse. De acuerdo con el artículo 2.8.1.7.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR. 1068/2015), *“[l]os compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago”, y agrega que “[e]l cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago”*.

**AFECTACIÓN PRESUPUESTAL / Principio de anualidad / Excepcionalmente pueden comprometerse vigencias futuras.**

El proceso de afectación presupuestal (desde el CDP hasta el pago) debe desarrollarse totalmente dentro de una misma vigencia fiscal o anualidad. Sin embargo, este mandato de optimización se atenúa en virtud del principio de planeación (que habitualmente cubre más de una anualidad), cuando las características del compromiso hacen que sea previsible que el mismo se cumplirá (que se recibirán los bienes o servicios) en más de una vigencia fiscal. 47. El mecanismo presupuestal diseñado para compatibilizar los principios antedichos es el de las vigencias futuras.

**VIGENCIAS FUTURAS / Concepto.**

El Consejo de Estado [las] define así: *“(…) Precisamente, las vigencias futuras constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal. Estas vigencias, según se ha definido por la doctrina, no son otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos, y se tienen como excepciones al principio mencionado, en tanto que la autorización de los gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar y la vida jurídica de tales autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias. En consonancia lo anterior, igualmente se ha precisado que las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales. Este mecanismo, en definitiva, permite la ejecución proyectos sin que exista la restricción de la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal. (…)”.*

**VIGENCIAS FUTURAS / Elementos esenciales.**

La figura cuenta con dos elementos esenciales. Por un lado, el plazo de ejecución del compromiso debe comprender más de una vigencia. Como se dijo, las vigencias futuras son una excepción al principio de anualidad y, por ende, su aplicabilidad solo se activa cuando antes de celebrar el compromiso se prevé que su perfeccionamiento y la recepción de los bienes o servicios no se concretará en una sola vigencia fiscal. Por otro lado, se trata de una autorización de carácter presupuestal. En otros términos, el concejo autoriza al alcalde, que es el ordenador del gasto, a asumir obligaciones (más propiamente, compromisos) que afecten los presupuestos de vigencias posteriores. En consecuencia, la operación necesariamente debe tener una consecuencia presupuestal respecto de vigencias fiscales siguientes.

**VIGENCIAS FUTURAS / Aplicación cuando el compromiso se ejecuta en la vigencia actual y/o en la futura / Programación presupuestal.**

Si el proceso contractual se adelanta en la vigencia en curso, pero se advierte que, contrario a lo anticipado, el devenir del proceso precontractual hará que la adjudicación y/o suscripción del acuerdo de voluntades se efectúe en la vigencia siguiente, el municipio está en la obligación de sustituir el CDP por una autorización de vigencias futuras, lo que significa que el presupuesto que se afectará será el de la vigencia fiscal siguiente, no el de la actual. Esta actuación hace parte de la programación presupuestal que debe llevar a cabo la entidad territorial para mantener la disciplina fiscal (art. 8.º L. 819/2003 – art. 2.8.1.7.6 par. 1.º DUR. 1068/2015). (…) Para mayor claridad, el Consejo de Estado, ejemplifica la correcta actuación que deben emprender las entidades territoriales en el siguiente aparte, que corresponde a jurisprudencia reiterada por esa Corporación: *“(…) Atendiendo las exigencias analizadas, queda claro que la ejecución del contrato que se pagará con recursos de vigencias futuras debe empezar a ejecutarse en el año en curso –vigencia presente- y continuar el año(s) siguiente(s) -vigencias futuras-. Esto significa que: i) si un contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina en el mismo, su pago no se puede hacer con vigencias futuras, sino sólo con vigencias presentes. Por el contrario, ii) si ese mismo contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina el siguiente, su pago, debe hacerse con una combinación de vigencias presentes más vigencias futuras. Incluso, en el último evento, si la entidad cuenta con todos los recursos en la vigencia presente, sólo puede afectar lo que calcula será el gasto de la ejecución en ese año, y con vigencias futuras lo que se estima será el gasto de la ejecución el año siguiente. (…)”*. Por consiguiente, más que solucionar problemas de recursos, la figura concilia los principios de anualidad y planeación en el marco de la disciplina fiscal, es decir, evitando distorsiones en los presupuestos anuales y su ejecución.

**VIGENCIAS FUTURAS / Necesidad de aplicar la figura cuando la ejecución presupuestal se extiende a varias vigencias, aun cuando se cuente con la totalidad de los recursos en la vigencia fiscal actual.**

El Tribunal recalca que, pese a que el municipio contara con la totalidad de los recursos para financiar los contratos en la vigencia fiscal 2021, solo podía afectar el gasto de la ejecución prevista para ese año y autorizar vigencias futuras para el gasto de la ejecución el año siguiente, como lo ha reiterado el Consejo de Estado. De otra forma, no tendría sentido que la legislación impusiera requisitos a las vigencias futuras, como que la autorización atienda las metas de plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, que no se pueda exceder la capacidad de endeudamiento del municipio o que las vigencias futuras deban sujetarse de modo general al periodo de gobierno respectivo. Estas restricciones pretenden salvaguardar la sostenibilidad fiscal de la entidad y, con las excepciones permitidas por la ley (como las operaciones de crédito público), evitar que los alcaldes reciban presupuestos atados, es decir, que deban destinar los recursos no al cumplimiento de su plan de desarrollo, sino a pagar los compromisos adquiridos por sus antecesores. Nada de eso sería necesario o útil si el ordenamiento permitiera que los compromisos que deban cumplirse en varias vigencias fiscales puedan financiarse única y exclusivamente con recursos de la vigencia en la que se adquieren. Eso sin mencionar que tal situación vaciaría completamente el contenido del principio de anualidad. En este sentido, la entidad pudo acudir a otros mecanismos, como, por ejemplo, prever que los recursos prestablecidos en la vigencia en curso para financiar el compromiso se adicionarían al presupuesto de la vigencia siguiente a manera de excedentes financieros (recursos del balance), a fin de autorizar la vigencia futura con cargo a ese rubro, sin transgredir las normas presupuestales.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



***REPÚBLICA DE COLOMBIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ***

***SALA DE DECISIÓN 3***

***MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO***

Tunja, treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| **REFERENCIA:** | VALIDEZ DE ACUERDO |
| **RADICACIÓN:** | 150012333000-**2021-00503**-00 |
| **ACCIONANTE:** | DEPARTAMENTO DE BOYACÁ |
| **ACCIONADO:** | MUNICIPIO DE TUNJA- Acuerdo No. 013 del 29 de mayo de 2021 |
| **TEMA:** | VIGENCIAS FUTURAS – AUTORIZACIÓN SIN  AFECTACIÓN PRESUPUESTAL DE VIGENCIAS SIGUIENTES |
| **ASUNTO:** | **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** |

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez del Acuerdo 013 del 29 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Tunja, *“POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA EL COMPROMISO DE VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS DE PLAZO O EJECUCIÓN”*.

# ANTECEDENTES SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ1

**Petición de invalidez**

1. El Departamento de Boyacá solicitó que se declare la invalidez del Acuerdo 013 del 29 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Tunja, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 305-10 de la Constitución y con base en los artículos 82 de la Ley 136 de 1994, 119 a 121 del Código de Régimen Político Municipal, y 162 y 166 del CPACA.

# Fundamentos de derecho

1. La entidad accionante hizo referencia a los requisitos del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, que deben cumplirse para constituir vigencias futuras ordinarias y agregó que, en este caso no se cumplieron, especialmente, el relativo a contar con una apropiación de al menos el 15 % en la vigencia fiscal en la que se autorizaron.
2. Citó parte de la exposición de motivos del acto y se refirió al Decreto 4836 de 2011, para concluir que, cuando la administración inicie el proceso contractual en la vigencia presente (2021) y avizore que la ejecución comience,

por cualquier razón, en la vigencia siguiente (2022), será cumplido el compromiso con recursos de la última (2022), valiéndose de vigencia futura excepcional; proposición apoyada en el concepto de la Contraloría General de la República No 31570 de 14 de agosto de 2015.

1. Enfatizó que se puede establecer que, el proyecto de inversión que supere la vigencia fiscal en que se solicita (2021), incluido todo el proceso contractual, deberá, además del CDP, incluir autorización de vigencia futura, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 *si es ordinaria,* o con lo establecido en la Ley 1483 de 2011, si es excepcional.
2. Adujo que el *sub judice* prevé que la ejecución superará el año 2021, anexando Certificado de Disponibilidad por valor de $2.700’000.000 y solicitando vigencia futura por la misma cuantía, lo cual no corresponde a la coexistencia del CDP y la vigencia futura ordinaria, y que, si lo que pretendían era remplazar el CDP por la vigencia futura, se debería estar ante los presupuestos: i) inicio del proceso contractual y ii) previsión de inicio de ejecución en la vigencia siguiente como lo ordena el artículo 3 del decreto 4836 de 2011, cosa que no ocurre en este caso, pues, además, requeriría de vigencia futura excepcional.
3. Colige que, aún en el evento de autorizar una *vigencia futura ordinaria de plazo,* el acuerdo debe contener los requerimientos legales: vigencia presente y futura, y determinar con claridad el régimen aplicable, pues de ello depende la implementación de una herramienta presupuestal u otra, vigencia futura ordinaria o excepcional. Resaltando la importancia de diferenciarlas en el entendido que, la ley solo ha contemplado estas 2 modalidades de vigencias futuras que permiten superar el principio de anualidad.

# TRÁMITE PROCESAL

1. La solicitud de examen de validez fue admitida con auto del 09 de julio de 20212, en virtud de lo cual la providencia fue notificada a los intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto–Ley 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA3.

# INTERVENCIONES

**Municipio de Tunja (anotación Nº 10- Samai)**

1. Dentro del término de fijación en lista no se presentó intervención ciudadana, pero hubo pronunciamiento de la Alcaldía Municipal de Tunja. La oposición a los cargos de invalidez se expuso como sigue4:

*2 Anotación 5 Samai.*

*3 Anotaciones 7 y 8 Samai.*

*4 Anotación 9 Samai.*

1. Citó los artículos 8 y 12 de la Ley 819 de 2003 y explicó los conceptos de vigencias futuras ordinarias y excepcionales.
2. Manifestó la excepción que denominó *Inexistencia de causal de nulidad del Acuerdo No 013 del 29 de mayo de 2021, por considerar que existe cumplimiento efectivo de los requisitos legales de las vigencias futuras ordinarias”* y que en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo en mención, se expresó “*Que, en el mes de marzo del año en curso, la administración municipal inició proceso de selección contractual en la modalidad de Concurso de Méritos, con el fin de seleccionar el consultor para la ejecución del contrato cuyo objeto se estableció como “FORMULAR Y ESTRUCTURAR EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO VISIÓN 2020-2040, Y REALIZAR LA ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DEL SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO PARA EL MUNICIPIO DE TUNJA*”, en desarrollo del referido proceso, (…), se hizo necesario nuevamente el proceso de selección bajo la modalidad de Concurso de Méritos, lo que implica, que la ejecución del contrato de consultoría supere la vigencia fiscal 2021.
3. Enfatizó que en la parte considerativa del acuerdo objeto de análisis, la Corporación edilicia precisa que, la autorización de las vigencias futuras de ejecución, que se solicitó por el alcalde: “ E*n la medida en que se tiene previsto, que la realización del contrato a suscribir para la elaboración del Plan Maestro de Movilidad y Espacio Público y la Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP para la ciudad de Tunja, tendrá un plazo de ejecución aproximado de siete (7) meses, se hace necesario obtener la autorización para el compromiso de vigencias futuras ordinarias de plazo, razón por la cual, sometemos a consideración del Honorable Concejo Municipal, el estudio del Proyecto de Acuerdo, a través del cual se viabiliza esta actuación de tan importante proyecto para la ciudad de Tunja.”*, lo que respalda la procedencia de la figura presupuestal de las vigencias futuras ordinarias consagradas en el artículo 12 de la ley 819 de 2003.
4. Indicó que, de acuerdo con el acta COMFIS 003 de 18 de mayo de 2021 el Secretario de Tránsito Municipal sostuvo que “*se hace necesario realizar nuevamente el proceso de selección, bajo la modalidad de concurso de méritos, lo que implica, que la ejecución del contrato de consultoría supere la vigencia fiscal 2021. (…)”* y en el último considerando del acuerdo demandado al referirse a los proyectos de inversión se dijo “… *para satisfacer la necesidad planteada por el Municipio, se hace necesario realizar nuevamente el proceso de selección bajo la modalidad de Concurso de Méritos, lo que implica que la ejecución del contrato de consultoría supere la vigencia fiscal 2021.*
5. Finalmente hizo alusión que al encontrarse acreditado que (i) la figura presupuestal aplicada en el Acuerdo No. 013 del 29 de mayo de 2021 por el concejo municipal de Tunja, 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 2021se 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 2021, concluyéndose que, en el presente caso se deben negar las pretensiones de la demanda, conforme a los cargos invocados en el concepto de violación de la misma.

**Concejo Municipal de Tunja (anotación Nº 10- Samai)**

1. A través de apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda y fundó sus argumentos de defensa en el medio exceptivo que denomino *“Inexistencia de causal de invalidez del acto administrativo demandado por considerar cumple con los requisitos de las vigencias futuras ordinarias”*, para significar que las diferentes vigencias futuras de conformidad con el artículo 12 de la Ley 819 de 2000, contempla que las entidades territoriales podrán solicitar autorización a la Asamblea o Concejo respectiva para comprometer vigencias futuras ordinarias, previa autorización del CONFIS territorial o quien haga sus veces, para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos.
2. Resaltó apartes de los artículos 10, 11 ,12 y en especial el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, para significar que se puede inferir que 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 y en tal sentido el accionante, está efectuando una interpretación errónea de la norma, al afirmar que, el concepto de violación corresponde al artículo 12 de la Ley 819 de 2003, Vigencias Futuras Ordinarias.
3. Reitero los mismos argumentos del Municipio de Tunja, en especial que la figura presupuestal aplicada en el Acuerdo No. 013 del 29 de mayo de 2021 por el concejo municipal de Tunja, no fue 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.

# CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

# CONSIDERACIONES

1. Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y al no configurarse ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el asunto.

# CUESTIÓN PREVIA

1. El **apoderado de la Gobernación de Boyacá**, indicó que posterior al auto de pruebas proferido el día 13 de agosto de 2021, la Alcaldía Mayor de Tunja allegó el **Acuerdo No. 021 de fecha 11 de agosto de 2021** para su respectiva revisión y control de legalidad**, encontrándose que derogó el acuerdo objetado No. 013 del 29 de mayo de 2021 que ocupa la atención de la Sala**.
2. Al respecto5, en providencia de 21 de noviembre de 20136, el Consejo de Estado sostuvo que, aunque se hubiera derogado un acuerdo municipal, era **necesario efectuar el estudio de nulidad por los posibles efectos que pudo producir durante el tiempo que estuvo vigente**, en los siguientes términos:

*“(...)* ***El juez debe pronunciarse así se haya producido la derogatoria de los actos acusados, por los posibles efectos que las citadas disposiciones pudieron producir durante su vigencia y en aplicación de la jurisprudencia del Consejo de Estado7****, según el cual* ***"se impone fallo de mérito a pesar de que los actos demandados hayan sido derogados al momento de dictar sentencia****, pues* ***la derogatoria no restablece per se el orden jurídico vulnerado, sino que, apenas acaba con la vigencia, ya que un acto administrativo aún derogado, continúa amparado por la presunción de legalidad que lo protege****, que solo se pierde ante el pronunciamiento de nulidad del juez competente (...)”.* (Subraya de la Sala).

1. En la misma oportunidad, sobre la diferencia entre la derogatoria y el pronunciamiento frente a la legalidad de una norma municipal, dicha Corporación precisó:

*“(...) Entre las diferencias de la derogatoria de un acto demandado y la* ***nulidad declarada en sentencia****, tienen que ver con que la* ***nulidad va hacia el momento en que la administración expidió el acto acusado, examina de fondo los elementos de la decisión administrativa y al encontrar un vicio en la expresión de la voluntad administrativa lo saca del mundo jurídico como si no hubiera existido****,* ***solo que en este caso la vigencia fue de casi tres años*** *y existiendo la posibilidad de haber causado efectos en la esfera de los administrados afectados con dicha decisión.*

*La derogatoria por su parte no atiende al estudio de los elementos de la voluntad administrativa y los vicios en dicha expedición, aunque puede ser uno de los motivos que lleve a la administración a la derogatoria de un acto anterior,* ***por lo que el acto es válido por todo el tiempo en que estuvo vigente*** *y los administrados no podrían alegar la conculcación de sus derechos por todo el tiempo de su vigencia* ***porque los actos administrativos se presumen legales mientras no sean declarados nulos****. (...)”* (Negrita y subraya fuera de texto).

1. De este modo, se colige que los acuerdos municipales una vez publicados y sancionados, producen efectos y son objeto de control por el Tribunal Administrativo, **aún en el evento en que hayan sido derogados o revocados con posterioridad a su expedición.**

*5 Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 3. Sentencia del 28 de noviembre de 2019. Rad. No. 2019-00411-00. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.*

*6 Consejo de Estado. S1. Sentencia de 21 de noviembre de 2013. Rad. No. 15001233100020010213301. C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.*

*7 Sentencia de esta Sección de 23 de febrero de 1996 que prohijó la tesis expuesta por la Sala Plena en sentencia de 14 de enero de 1996.*

1. Recuérdese que, la derogatoria o revocatoria lo que hace es impedir que el acto se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de fundamento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando tuvo eficacia, pues esta labor es del resorte exclusivo del juez contencioso administrativo.
2. Así, un acto administrativo revocado que produjo efectos jurídicos en el tiempo y en el espacio, resulta susceptible de control jurisdiccional a fin de determinar si el mismo fue expedido en su momento observando los elementos de validez: competencia, objeto, forma, causa y finalidad8. En ese sentido, el Consejo de Estado en sentencia del 10 de septiembre de 20149, explicó:

*“(...) Respecto al pronunciamiento que ahora corresponde a esta Sala, ha de señalarse que la desaparición de la vida jurídica de las normas atacadas, sin embargo,* ***no impide un pronunciamiento judicial sobre su validez, puesto que el mismo no está condicionado a su vigencia****, lo cual se ajusta a la finalidad del medio de control previsto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en tanto que, con el mismo, se pretende garantizar la incolumidad de la legalidad objetiva dentro del ordenamiento jurídico colombiano.*

*En efecto, tal como ya* ***lo ha sostenido reiteradamente*** *esta Corporación, la circunstancia que un acto demandado haya sido modificado,* ***derogado*** *o subrogado por otro,* ***ocasiona la cesación de sus efectos hacia el futuro, en tanto que, como el análisis de la legalidad del acto administrativo comprende la evaluación de sus requisitos esenciales a efecto de definir si nació o no válido a la vida jurídica, su nulidad produce efectos invalidantes desde su nacimiento10****.* (Negrita y subraya fuera del texto original).

1. En esas condiciones, fuerza traer a colación la sentencia C-869 de 1999 proferida por la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró exequible la expresión *“dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido”*, contenida en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986.
2. Dicho proveído, se contrajo a establecer la legalidad de la norma demandada a la luz del artículo 305 Superior, para lo cual reseñó las competencias otorgadas al ejecutivo por el legislador, a través del artículo 73 de la Ley 11 de 1986 y la figura de inconstitucionalidad sobreviniente y, concluyó que las disposiciones del artículo demandado contribuyen a la realización *“de los principios que rigen la administración pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución”*. En ese sentido, dijo:

*“(...) Es obvio, que veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si a su entender es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez,* ***no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos****, a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el*

*8 Consejo de Estado, S5. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Rad. No. 81001-23-33- 000-2012-00039-04. C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate.*

*9 Consejo de Estado. S3, Sub. A. Sentencia del 10 de septiembre de 2014. Rad. No. 11001-03-26-000-2008-00040- 00(35362). C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón.*

*10 CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de marzo de 2007. Expediente 11542, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.*

*artículo 6 de la Constitución, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En esa perspectiva el plazo que establece la norma impugnada, no hace más que delimitar en el tiempo el ejercicio de una facultad, garantizando con tal medida su oportunidad y eficacia.”* (Negrita y subraya fuera del texto original).

1. El anterior razonamiento, sugiere que, a juicio de la Corte, el término de veinte (20) días establecido para que el gobernador solicite la invalidez de un acuerdo municipal, cuando lo considere pertinente, fue impuesto por el ejecutivo en aras de evitar que, de considerarse ilegal, produzca efectos por un tiempo ilimitado.
2. Con todo, ha de puntualizarse que, en ese mismo proveído, la Alta Corporación a fin de diferenciar la invalidez de la nulidad simple, aseveró:

*“(...) En esa perspectiva, la diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, presenta las características de un ejercicio preventivo,* ***que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo****. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.*

*La acción de nulidad, en cambio, es un instrumento a disposición de cualquier ciudadano, del que puede hacer uso en cualquier momento, interponiéndola directamente ante la autoridad judicial correspondiente.”* (Negrita y subraya fuera del texto original).

1. Así las cosas, se concluye que, aun cuando en este caso el acto demandado (Acuerdo No. 013 del 29 de mayo de 2021), fue derogado por el Acuerdo No. 021 del 11 de agosto de 2021, corresponde a la Sala decidir de fondo el asunto de la referencia.
2. De igual manera, se insta al apoderado de la entidad territorial demandante que en caso de encontrar inconformidad con la remisión del **Acuerdo Nº 021 del 11 de agosto de 2021, acuda a las previsiones del artículo 119 del Decreto Ley No. 1333 de 1986 para solicitar el examen de validez**, independiente del asunto que ocupa la atención de la Sala dentro del medio de control de la referencia y que contó con trámite procesal autónomo.
3. Además, cabe advertir que esta Sala en decisión del 12 de agosto de 2021, emitió pronunciamiento frente a un tema de similares contornos bajo el radicado 15001-23-33-000-2021-00010-00, siendo objeto de estudio el Acuerdo 025 de 2020, donde se declaró la invalidez por no reunir los presupuestos de vigencias futuras ordinarias.

# PROBLEMA JURÍDICO

1. El asunto se contrae a determinar si: *¿La autorización conferida por el Concejo Municipal de Tunja al alcalde, en el acto acusado, cumple los requisitos legales de las vigencias futuras ordinarias?*
2. Del análisis del expediente, la Sala anuncia la posición que asumirá así:

# Tesis argumentativa propuesta por la Sala

*En este caso, el Concejo Municipal de Tunja solo se refirió formalmente o en apariencia a la figura de las vigencias futuras ordinarias, porque los recursos apropiados para la financiación de los compromisos indicados en el acto enjuiciado corresponden en su totalidad a la vigencia fiscal 2021 (vigencia en curso para ese momento).*

*Al respecto, la autorización de vigencias futuras se asemeja a un CDP (garantiza la existencia de una apropiación para financiar el compromiso durante la vigencia siguiente), así que, es un contrasentido que se expida con un valor de cero pesos, ya que en la práctica eso significa que los contratos no tienen financiación para el momento de su cumplimiento (vigencia fiscal 2021).*

*El Tribunal recalca que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado, pese a que el municipio contara con la totalidad de los recursos para financiar los contratos en la vigencia fiscal 2021, solo podía afectar el gasto de la ejecución prevista para ese año y autorizar vigencias futuras para el gasto de la ejecución el año siguiente, en virtud de los principios de anualidad y planeación, con el fin de mantener la disciplina fiscal.*

*Por lo tanto, el Tribunal declarará la invalidez del acto acusado. Además, dispondrá la remisión de copias a los órganos de control para que investiguen las posibles irregulares que se configuraron con la aprobación del acuerdo municipal.*

# CASO CONCRETO

**Acto acusado**

1. El contenido del acto demandado11 es el siguiente:

*“(…)*

***ACUERDA:***

***ARTÍCULO PRIMERO:*** *Autorizar al Alcalde Municipal de Tunja,* ***a partir de la fecha de sanción del presente acuerdo, para comprometer vigencias futuras ordinarias de plazo o ejecución****, por la suma* ***de dos mil setecientos millones de pesos ($ 2.700.000.000)*** *con el fin de suscribir contrato cuyo objeto es FORMULAR Y ESTRUCTURAR EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO VISION (Sic) 2020-2040, Y REALIZAR LA ESTRUCTURACION TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DEL SISTEMA ESTRATEGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO PARA EL MUNICIPIOS DE TUNJA.*

*11 Ver archivo de demanda- expediente digital- anotación N 3 Samai*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Objeto* | | *Desarrollar la formulación de los diferentes estudios que garanticen una movilidad sostenible y eficiente para la ciudad de Tunja* | | | |
| *Nro.* | *Indicador de producto* | | *Unidad de medida* | *Línea base* | *Meta cuatrienio* |
| *1* | *Estudio Plan Maestro de Movilidad*  *- PMM y Espacio Público 2020 – 2040* | | *Número* | *0* | *1* |
| *2* | *Estructuración Técnico, Legal y Financiera del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP para*  *Tunja* | | *Número* | *0* | *1* |

***ARTÍCULO SEGUNDO:*** *El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.*

*(…)” (Resaltado del texto original)*

# Análisis de la Sala

**La constitución de vigencias futuras necesariamente implica la afectación del presupuesto de vigencias fiscales siguientes.**

1. De acuerdo con el principio de legalidad financiera, el presupuesto tiene como función estimar los ingresos y autorizar los gastos12. Una expresión concreta de dicho principio en materia del gasto se encuentra en el artículo 345 de la Constitución, según el cual no es posible *“hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos”* y *“*[t]*ampoco 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”*.
2. En este orden de ideas, cualquier erogación con cargo al tesoro público debe estar incluida y autorizada en el presupuesto de gastos respectivo. Una vez esté es aprobado, su ejecución se adelanta a través de procedimientos fuertemente reglados que buscan que las apropiaciones presupuestales se empleen para la adquisición de los bienes y servicios, previamente presupuestados (ejecución pasiva)13.
3. Para tal fin, el municipio debe seguir las etapas previstas en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)14 para **afectar el presupuesto**. En síntesis, una vez la entidad cuenta con la apropiación, debe expedir un certificado de disponibilidad presupuestal (CDP). Este documento *“****garantiza la***

*12 Restrepo Salazar, Juan Camilo. Hacienda pública. Décima edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 303.*

*13 DNP. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial. Bogotá, 2017, p. 82.*

*14 “(…) ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. // Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. // En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. // En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. (…)” (Subraya fuera del texto original)*

***existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos”* y *“afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso*** *y se efectúa el correspondiente registro presupuestal”* (art. 2.8.1.7.2 DUR. 1068/2015).

1. En otras palabras, el **CDP** certifica que existe cupo en el presupuesto para ser comprometido (no necesariamente dinero efectivo en caja)15, con el propósito de evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado en el presupuesto anual o sin que este hubiera previsto una apropiación para el objeto de gasto respectivo16.
2. La Sala recalca que, si bien en materia contractual no es necesario contar con CDP para elaborar y publicar los proyectos de pliegos de condiciones (llamados popularmente prepliegos) o su equivalente, sí es un documento obligatorio para iniciar formalmente el proceso de selección, de acuerdo con los artículos 6.º de la Ley 1882 de 201817 y 25-6 de la Ley 80 de 199318.
3. Después de certificarse la disponibilidad de los recursos, la entidad puede celebrar el compromiso correspondiente. Este término hace referencia a los actos y contratos que afectan el presupuesto, en desarrollo del objeto de la apropiación presupuestal19.
4. De forma simultánea o, en todo caso, antes del inicio de la ejecución del compromiso, la entidad debe efectuar su registro presupuestal (RP), de conformidad con los **artículos 71 del EOP y 41 de la Ley 80 de 1993**20. Esta es una *“operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que esta no será desviada a ningún otro fin”* (art. 2.8.1.7.3 DUR. 1068/2015).
5. Debido a que para ese momento ya se cuenta con la información precisa del compromiso, el RP *“debe indicar claramente el valor y el plazo de las*

*15 C.E., Sec. Tercera, Sent. 1998-01350 (28565), ago. 17/2014. M.P. Enrique Gil Botero: “(…) contar con disponibilidad presupuestal para un contrato no equivale a tener dinero efectivo en caja. La disponibilidad tampoco es un cheque ni un título valor, es un certificado que garantiza que en el presupuesto anual de la entidad existe una partida o rubro, representada en dinero, para comprometerse por medio de un contrato. No obstante -se insiste-, el certificado no asegura que el dinero esté disponible en los bancos donde la entidad maneja sus cuentas, sólo asegura que existe espacio presupuestal para asumir un compromiso, así que el dinero puede o no estar disponible. De hecho, la confrontación que hace el funcionario que expide el certificado es entre el presupuesto anual aprobado -no contra los saldos en bancos- y el monto solicitado para un proceso de contratación específico. (…)”*

*16 Ver, por ejemplo: C. Const., Sent. C-018, ene. 23/1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.*

*17 “(…) ARTÍCULO 6o. Adiciónese un parágrafo al artículo 8o de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así: (...) PARÁGRAFO. No es obligatorio contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de Pliego de Condiciones. (…)”*

*18 “(…) ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio: (…) 6o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las entidades estatales abrirán licitaciones ~~o concursos~~ e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales. (…)”*

*19 Auditoría General de la República. Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: 2012, p. 101.*

*20 C.E., Sec. Tercera, Sent. 1998-01350 (28565), ago. 17/2014. M.P. Enrique Gil Botero: “(…) i) Según esta norma [art. 41 L. 80/1993], que se armoniza con el art. 25.13, el momento límite para expedir la reserva presupuestal es el inicio de la ejecución del contrato. No obstante, la norma trascrita expresa una impropiedad evidente, porque entendida de manera literal expresa que para ese momento de nuevo se necesita la disponibilidad presupuestal -CDP-; idea ilógica, pues quedó claro que ese certificado se exige para abrir los procesos de selección, luego nuevamente no puede requerirse para esta ocasión. Por esta razón, no cabe duda que se trata de un lamentable lapsus, y que el art. 41 exige la reserva presupuestal -RP- para la ejecución. (…)”*

*prestaciones a las que haya lugar”*. Esto, sin perjuicio de aclarar que el artículo 25 numeral 13 de la Ley 80 de 1993 señala que, tratándose de contratos, el RP debe constituirse *“tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios”21*.

1. Cumplidos estos requisitos, el compromiso puede ejecutarse. De acuerdo con el artículo 2.8.1.7.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR. 1068/2015), *“[l]os compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago”*, y agrega que *“*[e]*l cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago”*.
2. Lo anterior significa que los compromisos se convierten en obligaciones (en sentido presupuestal, no jurídico) cuando se acredita su cumplimiento total o parcial y, por ende, se hace exigible un pago22.
3. Ahora bien, según el principio de anualidad presupuestal, *“[e]l año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año”*, así que *“[d]espués 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”* (art. 14 EOP).
4. Según esta disposición, el proceso de afectación presupuestal (desde el CDP hasta el pago) debe desarrollarse totalmente dentro de una misma vigencia fiscal o anualidad. Sin embargo, este mandato de optimización se atenúa en virtud del principio de planeación (que habitualmente cubre más de una anualidad), cuando las características del compromiso hacen que sea

*21 C.E., Sec. Tercera, Sent. 1998-01350 (28565), ago. 17/2014. M.P. Enrique Gil Botero: “(…) Según la disposición, la reserva presupuestal no necesariamente corresponde al presupuesto oficial del proceso de selección -como sucede con la disponibilidad presupuestal-, sino al valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato, más el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios. Esto significa que el monto varía -normalmente sucede- porque la oferta adjudicada, que es la que define el valor del contrato, tiene un precio que normalmente oscila alrededor del presupuesto oficial, pero difícilmente es idéntico. Por esta razón, el registro presupuestal se corresponde con el valor de la oferta adjudicada. // No obstante, el numeral 13 añade que el registro o reserva presupuestal incluirá el monto de los futuros reajustes del precio inicial, en el evento en que el contrato lo contemple. En este supuesto, uno es el precio nominal del contrato -expresado en una cláusula- y otro el precio cubierto con el registro presupuestal*

*-expresado en el certificado-, de manera que aquél será más bajo y éste más alto; pero en la medida en que*

*avanza la ejecución se aproximan, hasta ser casi idénticos al final del plazo. (…)”*

*22 Auditoría General de la República. Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: 2012, p. 102: “(…) En la gestión financiera de las ET [entidades territoriales] y entidades públicas en general es importante distinguir la diferencia entre compromiso y obligación. En el primer caso la entidad no ha recibido el bien o el servicio y por tanto el tercero no ha adquirido el derecho a exigirnos el pago; un ejemplo de ello son las reservas presupuestales, un contrato perfeccionado pero que aún no ha desarrollado el objeto del mismo. En el segundo caso la existencia de obligación obedece al hecho de que ya el tercero me entregó a satisfacción total o parcial los bienes y servicios y por tanto, a partir del momento de la entrega a satisfacción adquiere el derecho a exigirnos el pago. Es lo que se conoce como pasivo, que desde el punto de vista presupuestal está asociado el concepto de cuentas por pagar. (…)”*

previsible que el mismo se cumplirá (que se recibirán los bienes o servicios) en más de una vigencia fiscal23.

1. El mecanismo presupuestal diseñado para compatibilizar los principios antedichos es el de las **vigencias futuras**, que el Consejo de Estado define así:

*“(…) Precisamente, las vigencias futuras constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal. Estas vigencias, según se ha definido por la doctrina, no son otra cosa que* ***la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos****, y se tienen como excepciones al principio mencionado, en tanto que la autorización de los gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar y la vida jurídica de tales autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias.*

*En consonancia lo anterior, igualmente se ha precisado que las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que* ***permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros****, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales.*

*Este mecanismo, en definitiva, permite la ejecución proyectos sin que exista la restricción de la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal. (…)”24* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. Las vigencias futuras **pueden ser ordinarias o excepcionales**, dependiendo de, si la ejecución del compromiso inicia o no, con financiación del presupuesto de la vigencia en curso, como se extrae de los artículos 12 de la Ley 819 de 200325 y 1.º de la Ley 1483 de 201126.
2. Sin embargo, independientemente de la modalidad, la figura cuenta con dos elementos esenciales. Por un lado, el plazo de ejecución del compromiso debe comprender más de una vigencia. Como se dijo, las **vigencias futuras son una excepción al principio de anualidad** y, por ende, su aplicabilidad solo se activa cuando antes de celebrar el compromiso se prevé que su perfeccionamiento y la recepción de los bienes o servicios no se concretará en una sola vigencia fiscal.
3. Por otro lado, se trata de una autorización de carácter presupuestal. En otros términos, el concejo autoriza al alcalde, que es el ordenador del gasto, a asumir

*23 C.E., Sec. Quinta, Sent. 2011-01664, may. 31/2018. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez: “(…) Ahora bien, el principio de anualidad –su alcance– se atenúa luego de que se lo relaciona con aquel de la planeación, pues éste exige el desarrollo de actividades que, en la mayoría de casos, superan el periodo de un año. La conjunción de esos referentes normativos ha implicado la aparición de las vigencias futuras, que permiten afectar presupuestos venideros a fin de materializar proyectos que no resultan ejecutables en ese lapso. (…)”*

*24 C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00987, feb. 1.º/2018. M.P. Oswaldo Giraldo López.*

*25 “(…) ARTÍCULO 12. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES. (…) 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: (…)” (Subraya fuera del texto original)*

*26 “(…) ARTÍCULO 1o. 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: (…)” (Subraya fuera del texto original)*

obligaciones (más propiamente, compromisos) que afecten los presupuestos de vigencias posteriores. En consecuencia, la operación necesariamente debe tener una consecuencia presupuestal respecto de vigencias fiscales siguientes.

1. La autorización materialmente se asimila a un CDP debido a que su finalidad es la misma: garantizar la existencia de una apropiación para financiar el compromiso, pero en este caso respecto de la ejecución que corresponda a las vigencias diferentes a la de apertura formal del proceso contractual o suscripción del acto administrativo27.
2. Esa es la lógica en la que se basan las normas que establecen los procedimientos presupuestales en estos escenarios. Por ese motivo, como ocurre con el CDP, en materia contractual el concejo debe autorizar las vigencias futuras *“previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas”* (art. 2.8.1.7.6 DUR. 1068/2015).
3. Entonces, al momento de emitir los pliegos de condiciones definitivos o su equivalente, el compromiso cuya ejecución excede la vigencia fiscal debe contar con el **CDP** que garantiza la apropiación de los recursos de la vigencia actual, **junto con la autorización en comento para garantizar la apropiación de los recursos de la vigencia siguiente (vigencia futura ordinaria).** No obstante, cuando el compromiso se financiará íntegramente con recursos de la vigencia siguiente (vigencias futuras excepcionales), la autorización del concejo es la que garantiza la totalidad de la apropiación.
4. Además, si el proceso contractual se adelanta en la vigencia en curso, pero se advierte que, contrario a lo anticipado, el devenir del proceso precontractual hará que la adjudicación y/o suscripción del acuerdo de voluntades se efectúe en la vigencia siguiente, el municipio está en la obligación de sustituir el CDP por una autorización de vigencias futuras, lo que significa que el presupuesto que se afectará será el de la vigencia fiscal siguiente, no el de la actual. Esta actuación hace parte de la programación presupuestal que debe llevar a cabo la entidad territorial para mantener la disciplina fiscal (art. 8.º L. 819/2003 – art. 2.8.1.7.6 par. 1.º DUR. 1068/2015).
5. Así las cosas, **es procedente autorizar vigencias futuras para financiar compromisos que se ejecutarán en más de una anualidad**, afectando el presupuesto de vigencias fiscales siguientes; así como también financiar con vigencias futuras compromisos cuyo perfeccionamiento y ejecución se prevé que se completará en la vigencia fiscal en curso y en la siguiente.

*27 Contraloría General de la República. La Política de Financiamiento: las Vigencias Futuras y la Deuda Pública. Bogotá, 2010, p. 106: “(…) Es claro que las categorías presupuestales de obligación y compromiso se aplican, o tienen efectos, únicamente sobre las apropiaciones contenidas en el presupuesto de gastos (no hace referencia al presupuesto de ingresos). En otras palabras, autorizar una vigencia futura es influir de manera anticipada en la discusión y aprobación de la ley de apropiaciones de años siguientes, incluyendo en estas un rubro específico que va a amparar la ejecución de un proyecto de inversión, para el cual se está expidiendo una ‘disponibilidad presupuestal’ especial. (…)”*

1. Para mayor claridad, el Consejo de Estado, ejemplifica la correcta actuación que deben emprender las entidades territoriales en el siguiente aparte, que corresponde a jurisprudencia reiterada por esa Corporación:

*“(…) Atendiendo las exigencias analizadas, queda claro que la ejecución del contrato que se pagará con recursos de vigencias futuras debe empezar a ejecutarse en el año en curso –vigencia presente- y continuar el año(s) siguiente(s)*

*-vigencias futuras-. Esto significa que: i) si un contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina en el mismo, su pago no se puede hacer con vigencias futuras, sino sólo con vigencias presentes. Por el contrario, ii) si ese mismo contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina el siguiente, su pago, debe hacerse con una combinación de vigencias presentes más vigencias futuras.* ***Incluso, en el último evento, si la entidad cuenta con todos los recursos en la vigencia presente, sólo puede afectar lo que calcula será el gasto de la ejecución en ese año, y con vigencias futuras lo que se estima será el gasto de la ejecución el año siguiente****. (…)”28* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. Por consiguiente, más que solucionar problemas de recursos, la figura concilia los principios de anualidad y planeación en el marco de la disciplina fiscal29, es decir, evitando distorsiones en los presupuestos anuales y su ejecución.

# La autorización concedida en el acto acusado no cumple los requisitos legales de las vigencias futuras

1. En el presente caso, en el **artículo 1. º del acto acusado,** el Concejo Municipal de Tunja manifestó que autorizaba al alcalde de la localidad para *“****comprometer vigencias futuras ordinarias de plazo o ejecución****”* por la suma de dos mil setecientos millones de pesos **($ 2.700.000.000),** con el fin de adelantar un proceso contractual del **PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO VISION 2020-2040.** Aunque en su contenido **no se indica la vigencia fiscal con cargo a la cual se apropiarán los recursos.**
2. No obstante, se advierte del acto acusado en la parte considerativa que el proceso de selección bajo la modalidad de concurso de méritos, implicaba una ejecución más allá de la vigencia fiscal de 2021, así:

*“(…)Que, en el mes de marzo del año en curso, la administración municipal inició proceso de selección contractual en Ia modalidad de Concurso de Méritos, con el fin de seleccionar el consultor para la ejecución del contrato cuyo objeto se estableció como: "FORMULAR Y ESTRUCTURAR EL PLAN IMAESTRO DE MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLCO VSIÓN 2O2O- 2O4O,Y REALIZAR LA ESTRUCTURACÓN TÉCNICA,LEGAL Y FINANCIERA DEL SISTEMA ESTRATÉGCO DE TRANSPORTE PÚBLICO*

*PARA EL MUNICIPIO DE TUNJA'; En desarrollo del referido proceso, dando cumplimiento a los principios que rigen la gestión contractual de la administración pública, se presentaron siete (7) ofertas, de las cuales, una vez evaluadas, ninguna*

*28 C.E., Sec. Tercera, Sent. 1998-01350 (28565), ago. 12/2014. M.P. Enrique Gil Botero. Reiterada en: C.E., Sec. Tercera, Sent. 2000-10140 (28.079), sep. 10/2014. M.P. Enrique Gil Botero; C.E., Sec. Tercera, Sent. 2001-01156 (30685), abr. 13/2015. M.P. Olga Mélida Valle de la Hoz (e); C.E., Sec. Tercera, Sent. 2001-01161 (28795), may. 13/2015. M.P. Olga Mélida Valle de la Hoz (e); y C.E., Sec. Tercera, Sent. 2001-01152 (39828), dic. 3/2015. M.P. Olga Mélida Valle de la Hoz (e).*

*29 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Vigencias futuras e inflexibilidad fiscal en los gobiernos territoriales. Bogotá, 2016, p. 6: “(…) La autorización de VF [vigencias futuras] es por tanto un instrumento de planeación presupuestal y no una herramienta para generar nuevos ingresos. El uso responsable de las VF implica que en el momento de ser autorizadas se definan, con la mayor claridad posible, sus fuentes de financiación; pero ello no significa que, en sí misma, una VF sea una fuente de financiación. (…)”*

*cumplió en su totalidad con los requisitos establecidos en la convocatoria,* ***dando lugar a la declaratoria de desierto del mencionado proceso, razón por la cual, para satisfacer la necesidad planteada por el Municipio, se hace necesario realizar nuevamente el proceso de selección bajo Ia modalidad de Concurso de Méritos, Io que implica, que la ejecución del contrato de consultoría supere la vigencia fiscal 2021****.*

*(…)*

*Que, en la medida en que se tiene previsto, que la realización del contrato a suscribir para la elaboración del Plan Maestro de Movilidad y Espacio Público y la Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP para la ciudad de Tunja,* ***tendrá un plazo de ejecución aproximado de siete (7) meses, se hace necesario, obtener la autorización para el compromiso de vigencias futuras ordinarias de plazo****, razón por la cual, sometemos a consideración del Honorable Concejo municipal, el estudio del Proyecto de Acuerdo, a través del cual, se viabiliza esta actuación para la ejecución de tan importante proyecto para la Ciudad de Tunja. (…)”(Subraya y negrilla fuera del texto original)*

1. En este orden de ideas, de conformidad con lo explicado en detalle en el acápite anterior, en este caso el concejo solo acudió formalmente o en apariencia a las vigencias futuras ordinarias, pero materialmente la autorización no cumple los requisitos de la figura.
2. En efecto, el municipio previó que la ejecución de los compromisos que iban a adquirirse se prolongaría más allá de la vigencia fiscal 2021. Bajo este entendido, era obligatorio para el alcalde acudir a la figura de las vigencias futuras. Sin embargo, la autorización se dirigió a apropiar recursos de la vigencia fiscal en curso, sin ningún tipo de afectación de la vigencia en la que terminarían de ejecutarse los compromisos y que no fue plenamente señalada.
3. En otras palabras, lo que hizo el concejo fue autorizar al alcalde para financiar los contratos totalmente con el presupuesto de la vigencia 2021, pese a que se preveía que estos se cumplirían y convertirían en obligaciones exigibles en vigencias futuras (elemento temporal sin elemento presupuestal).
4. La anterior actuación desconoció la esencia de la figura, que consiste en *“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”*, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.
5. El Tribunal recalca que, pese a que el municipio contara con la totalidad de los recursos para financiar los contratos en la vigencia fiscal 2021, solo podía afectar el gasto de la ejecución prevista para ese año y autorizar vigencias futuras para el gasto de la ejecución el año siguiente, como lo ha reiterado el Consejo de Estado (ver párrafo 54).
6. De otra forma, no tendría sentido que la legislación impusiera requisitos a las vigencias futuras, como que la autorización atienda las metas de plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, que no se pueda exceder la capacidad de endeudamiento del municipio o que las vigencias futuras deban sujetarse de modo general al periodo de gobierno respectivo. Estas restricciones pretenden

salvaguardar la sostenibilidad fiscal de la entidad y, con las excepciones permitidas por la ley (como las operaciones de crédito público), evitar que los alcaldes reciban *presupuestos atados*, es decir, que deban destinar los recursos no al cumplimiento de su plan de desarrollo, sino a pagar los compromisos adquiridos por sus antecesores30.

1. Nada de eso sería necesario o útil si el ordenamiento permitiera que los compromisos que deban cumplirse en varias vigencias fiscales puedan financiarse única y exclusivamente con recursos de la vigencia en la que se adquieren. Eso sin mencionar que tal situación vaciaría completamente el contenido del principio de anualidad.
2. En este sentido, la entidad pudo acudir a otros mecanismos, como, por ejemplo, prever que los recursos prestablecidos en la vigencia en curso para financiar el compromiso se adicionarían al presupuesto de la vigencia siguiente a manera de excedentes financieros (recursos del balance), a fin de autorizar la vigencia futura con cargo a ese rubro, sin transgredir las normas presupuestales.
3. Ahora bien, el acuerdo municipal, sus antecedentes y los informes allegados al proceso tanto por la alcaldía como por el concejo, insisten en que las vigencias futuras autorizadas fueron *“****de plazo o ejecución”*** y así quedó plasmado en el artículo primero. Al respecto, el Tribunal enfatiza que esa catalogación no existe en el régimen presupuestal ordinario de las entidades territoriales, sino que hace parte del régimen del Sistema General de Regalías (SGR).
4. Dicha regulación especial no contempla como uno de sus principios rectores el de anualidad, sino el de plurianualidad, en razón a que su horizonte es de mediano plazo. Por ende, los presupuestos se confeccionan para periodos de dos años (art. 65 L. 1530/2012).
5. Bajo esa premisa, el artículo 2.2.4.1.2.2.11 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional (DUR. 1082/2015), al desarrollar el artículo 94 de la Ley 1530 de 2012, establece dos modalidades de vigencias futuras, a saber: (i) las de recursos, que afectan los presupuestos de bienios siguientes, y (ii) las de ejecución, que permiten la asunción de compromisos que se cumplirán en diversos periodos bienales, pero con financiación del presupuesto del bienio en curso31.

*30 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Vigencias futuras e inflexibilidad fiscal en los gobiernos territoriales. Bogotá, 2016, p. 7: “(…) las VF [vigencias futuras] constituyen un instrumento de programación presupuestal plurianual, mediante el cual es posible asignar espacios de gasto con anterioridad a la aprobación, por parte de las Asambleas y Concejos municipales, de los presupuestos anuales territoriales. // Es una herramienta de asignación previa de partidas presupuestales, de tal modo que su autorización presente puede reducir el margen de maniobra fiscal durante varios años posteriores a su aprobación. // Por sus efectos financieros sobre los presupuestos futuros, la autorización de VF debe ser consistente con la programación fiscal, y estar articulada con los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP); con el fin de garantizar la sostenibilidad de los fiscos territoriales, acorde con las metas de los planes de desarrollo y la búsqueda de eficiencia en la asignación del gasto público. (…)” (Subraya fuera del texto original)*

31 DNP. *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Bogotá, 2017, pp. 117-119.

1. En el presente caso, el compromiso no iba a financiarse con recursos del SGR, pues, según el informe remitido por el Secretario de Hacienda de la localidad, sin fecha de expedición, pero contenida en el folio 39 del archivo demanda (Anotación 3- Samai), los rubros afectados están relacionados con la cofinanciación del proyecto de sistema estratégico de transporte público - SETP (no en un capítulo independiente)32. Esto sin mencionar que ni el acto ni sus antecedentes mencionan como sustento normativo la Ley 1530 de 2012 o el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional33.
2. Entonces, la figura especial de las *vigencias futuras de ejecución* para proyectos financiados por el SGR no tiene relación alguna con la operación presupuestal que aprobó el concejo.

# Conclusiones sobre el caso concreto

1. Conforme se explicó en los acápites anteriores, pese a expresar que autorizaba vigencias futuras ordinarias, **el Concejo Municipal de Tunja en realidad no afectó el presupuesto de la vigencia siguiente.** En un caso similar, este Tribunal aseveró lo que sigue en sentencia del 15 de noviembre de 2017:

*“(…) Así las cosas, el propósito del acto administrativo fue trasladar recursos previamente registrados de la vigencia fiscal 2016 a la vigencia fiscal 2017 para el pago de compromisos cuya ejecución se prolongaría hasta esta última anualidad. Por lo tanto,* ***la figura pretendida en realidad no era la de vigencias futuras sino la de reservas presupuestales*** *toda vez que, como fue explicado ampliamente en el acápite contentivo del marco jurídico aplicable al caso, una característica primordial de las primeras es la afectación del presupuesto de las vigencias siguientes.*

*(…)*

*De esta forma,* ***si no se autorizó la afectación presupuestal de la vigencia fiscal 2017, no hubo vigencias futuras comprometidas****.*

*Ahora bien, podría pensarse entonces que, salvo la denominación de la figura, resultaba viable la autorización conferida en el Acuerdo; empero, esta hipótesis tampoco es aceptable para esta Corporación porque no se cumple uno de los requisitos esenciales de las reservas presupuestales, que es la imprevisibilidad de la prolongación en el tiempo de la ejecución del compromiso. En este caso, según se colige de las actas del COMFIS y los certificados de disponibilidad obrantes en el plenario (ff. 86 v.-88 y 91 v.-93), los contratos a financiarse no se habían suscrito al momento de solicitar la autorización del Concejo, de manera que* ***para el Alcalde era absolutamente previsible que su ejecución fuera a exceder la vigencia 2016****; esto teniendo en consideración también la fecha de expedición*

32 R. 1082/2015, art. 2.2.4.1.2.7.2: *“(…)* ***CAPÍTULO DE REGALÍAS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.*** *Dentro del presupuesto de las entidades territoriales, se creará un capítulo independiente****, en el que se incorporarán los recursos provenientes del Sistema General de Regalías****. El manejo presupuestal de estos recursos estará sujeto a las reglas presupuestales del sistema contenidas en la Ley 1530 de 2012, en la ley bienal del presupuesto, en los decretos reglamentarios que para el efecto se expidan y en las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan. La vigencia de los ingresos y gastos incorporados en dicho capítulo será bienal, concordante con la vigencia del presupuesto del Sistema General de Regalías. (…)”*

33 abe aclarar que la Ley 2056 de 2020 derogó la Ley 1530 de 2012 a partir del 1.º de enero de 2021 (art. 211) y, sin ahondar en detalles, diseñó las vigencias futuras con una lógica similar a la del sistema presupuestal ordinario, definiendo que estas pueden ser ordinarias o excepcionales (arts. 157 a 159). Además, el parágrafo 1.º de su artículo 161 prescribe que *“*[c]*uando se disponga de apropiación suficiente con cargo al presupuesto del respectivo bienio, se podrán celebrar compromisos cuya ejecución exceda la bienalidad y se cancelarán con cargo a la disponibilidad inicial del presupuesto del bienio siguiente”*. Por consiguiente, en estos eventos actualmente el compromiso se financia con la disponibilidad inicial del bienio siguiente, esto es, con recursos no ejecutados durante el bienio anterior (art. 138), que son recursos del balance por superávit fiscal.

*del acto (18 de diciembre de 2016) que, bajo la lógica del principio de planificación, hacía improbable el cumplimiento total de los compromisos en la vigencia en la que iban a adquirirse.*

*(…)*

*Por lo tanto, ya que materialmente no se autorizó la afectación de vigencias futuras sino la constitución de reservas presupuestales, pero a su vez, no se cumplen los requisitos para hacer uso de esta figura, no cabe duda de la ilegalidad del Acuerdo No. 029 del 18 de diciembre de 2016 (…)”34* (Resaltado del texto original)

1. Por ende, el acto acusado está viciado por inobservar el principio presupuestal de anualidad (art. 14 EOP) y normas superiores (art. 12 L. 819/2003 – art. 2.8.1.7.6 inc. 3.º DUR. 1068/2015), así como la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia (ver párrafo 54).
2. Entonces, la consecuencia jurídica que prevé la norma referenciada no se refirió al supuesto de hecho estudiado, porque finalmente la providencia avaló que el compromiso fuera financiado totalmente con recursos de la vigencia en curso, ya que en ella se desarrollará la totalidad de la ejecución, pero como acá se indicó, la ejecución del contrato de consultoría iría más allá del 2021.
3. La consulta resuelta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 14 de agosto de 2015 (antes citada) expresamente se refiere a esta situación:

*“(…) ‘Así las cosas, la posibilidad que ofrece el* ***inciso 2° del artículo 8 de la Ley 819 de 2003*** *está restringida a una situación excepcional en la cual la entidad territorial, cuando inició el procesos contractual, había expedido un certificado de disponibilidad* ***bajo el supuesto de que aquel, el certificado, correspondía a la misma vigencia en la cual se iba a ejecutar el contrato, sin perjuicio de que por alguna causa, el contrato no pudo celebrarse sino en la siguiente vigencia fiscal y por lo cual, previos los ajustes a que había lugar, se atendió con cargo a la vigencia en la que se perfeccionó.***

*A partir de la manera en que se ha perfilado la aplicación del inciso 2° del artículo 8 de la Ley 819 de 2003,* ***no es posible*** *que un proceso contractual a sabiendas de que se perfeccionará en la vigencia fiscal siguiente, misma durante la cual se va a ejecutar, pueda iniciarse con una* (sic) *certificado de disponibilidad presupuestal de la vigencia fiscal durante la cual se inició el proceso contractual.*

*Es decir, según el artículo 3 del decreto 4836 de 2011, si iniciado un proceso contractual únicamente con Certificado de Disponibilidad Presupuestal*

*-CDP- estimando que la obra objeto del contrato se entregará en la vigencia y por alguna circunstancia se establece que la ejecución iniciará en la siguiente vigencia* ***se deberá reemplazar el CDP por la autorización para comprometer vigencias futuras antes de la adjudicación o celebración del respectivo contrato****. (…)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. Entonces, en este caso también era ineludible que el concejo emitiera una autorización para afectar vigencias futuras, no para financiar el compromiso íntegramente con recursos de la vigencia fiscal en curso.
2. Conforme al marco normativo y jurisprudencial, también se destaca que la Sala Plena de la Corporación analizó el asunto en sesión ordinaria del 4 de agosto de 2021 y **por mayoría adoptó la posición que se plasma en esta**

*34 TAB, Sent. 2017-00148, nov. 15/2017. M.P. José Fernández Osorio.*

**providencia**, a fin de brindar seguridad jurídica a los municipios acerca de las características de las vigencias futuras, criterio que también fue asumido en decisiones recientes35.

1. Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala declarará la invalidez del Acuerdo 013 del 29 de mayo de 2021. Además, por haberse autorizado la realización de una operación presupuestal sin el cumplimiento de los requisitos legales, se dispondrá la remisión de copias con destino a la Procuraduría Provincial de Tunja36 y a la Contraloría Municipal de Tunja, para que adelanten las investigaciones a que haya lugar.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, la Sala de Decisión 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

# FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez del Acuerdo 013 del 29 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Tunja, por los motivos indicados en esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría**, REMITIR** a la Procuraduría Provincial de Tunja y la Contraloría Municipal de Tunja copias de la presente providencia y de la solicitud de invalidez con sus anexos, para que investiguen las posibles irregulares que se configuraron con la aprobación y sanción del Acuerdo 013 del 29 de mayo de 2021.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Tunja (Boyacá), en los términos del artículo 203 del CPACA.

**CUARTO:** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión, en sesión virtual de la fecha.

# NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

*35 Ver TAB- Sala de decisión N 3 MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO- decisiones del 12 de agosto de 2021- radicados:* ***15001-23-33-000-2021-00115-00 y 15001-23-33-000-2021-00010-00.***

*36Ver mapa judicial* [*https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/64622/MAPA+JUDICIAL%282%29.pdf/cab3506e-a815-*](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/64622/MAPA%2BJUDICIAL%282%29.pdf/cab3506e-a815-4fac-bb08-288b7ad54d69)[*4fac-bb08-288b7ad54d69*](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/64622/MAPA%2BJUDICIAL%282%29.pdf/cab3506e-a815-4fac-bb08-288b7ad54d69)

*Firmado electrónicamente*

# JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

# BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS

**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*

# DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrado**

***Constancia:*** *“La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Sala de Decisión en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.*