



Cartagena de indias d.t. y c., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2018-00308-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO N° 017 DE 2017 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CANTAGALLO- BOLIVAR
Tema	VIGENCIAS FUTURAS
Magistrado Ponente	ARTURO MATSON CARBALLO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del ACUERDO N° 017 DE 2017, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE CANTAGALLO- BOLÍVAR.

I. ANTECEDENTES

1. La petición

El Gobernador del Departamento de Bolívar a través de delegado, formuló observaciones solicitando la invalidez de **ACUERDO N° 017 DE 2017**, teniendo en cuenta que se autorizaron comprometimientos de vigencias futuras en el año 2017 para la ejecución de contratos de obras iniciadas en el año 2016.

2. Normas violadas y concepto de violación

En el acápite correspondiente a las normas violadas se indica el artículo 12 del decreto, norma que textualmente indica lo siguiente:

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:

- 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 1° de esta ley;*
- 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;*
- Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*



La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. Ver artículo 3, Decreto Distrital 280 de 2018

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Parágrafo transitorio. *La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo;*

Artículo 13. *Responsabilidad fiscal en la contratación de personal por prestación de servicios. El servidor público responsable de la contratación de personal por prestación de servicios que desatienda lo dispuesto en las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 será responsable fiscalmente.*

Como concepto de violación se señaló que estudiado el acuerdo atacado, se observa que el Concejo Municipal aprobó la autorización de vigencias futuras para la ejecución de contratos de obras iniciadas en el año 2016 cuya terminación está programada en 2017, en atención a que el acuerdo 007 de 2016, que aprobó vigencias futuras para tales contratos fue declarado inválido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por carecer de la autorización previa de la CONFIS TERRITORIAL. Para tratar de convalidar de convalidad la actuación de la Administración Municipal se aprueba este acuerdo, cuando la contratación de las obras inició en el 2016 y la ejecución de las mismas en el año 2017, lo cual hace violatorio de lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 819 de 2003 que establece que" (...)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 (...) es decir que, en el año 2017 no puede el consejo municipal aprobar la autorización de comprometer vigencia futuras, de contratos iniciados en el año 2016 y la terminación de los mismo se da en 2017.

Para que el acuerdo aprobado, fuera válido, requería unos presupuestos facticos establecidos en la citada ley, el cual era que las obras se iniciaran en la vigencia de 2017 y se concluyeran en el año 2018, que en el año 2017 se contara con una apropiación presupuestal de 15 % y apropiación del CONFIS territorial, lo cual no se da en el presente caso. La declaratoria de invalidez del acuerdo 007 de 2016, produjo unos efectos que no se subsanan con la apropiación del acuerdo 017 de 2017.



3. Intervenciones

Se deja constancia que en el presente asunto no hubo intervención del Ministerio Público, ni de ninguna otra persona o autoridad.

4. Actuación procesal

La solicitud de estudio de validez del acuerdo se presentó en la oficina Judicial - Reparto, el día 18 de abril de 2018¹, siendo repartida el 19 de abril del mismo año². Se admitió con auto de fecha 19 de abril del mismo año³. Se fijó en lista por el término de diez (10) días⁴.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 819 de 2003.

III. CONSIDERACIONES

1. Asuntos previos

1.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 4º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la Observación formulada por el Gobernador del Departamento de Bolívar al Acuerdo municipal demandado.

1.2. Temporalidad de la Observación

En el presente caso, la solicitud de revisión del acuerdo se cumplió dentro del término previsto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que establece que el Gobernador cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, para que éste decida sobre su validez.

Ahora bien, a folio 7 del expediente figura constancia puesta sobre el texto del Oficio calendado el 6 de marzo de 2018q, dirigido por la Alcaldesa municipal de Cantagallo - Bolívar, al señor Gobernador de Bolívar, conforme a la cual en la Gobernación de Bolívar se recibió el 16 de marzo de 2018, por lo que al ser presentada las observaciones (Fls. 85) el 18 de abril, resultan oportunas.

¹ Folios 85

² Folio 86

³ Folios 87

⁴ Folios 89



2. Asunto de fondo

2.1. Problema jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se resume en establecer si:

- ¿El Acuerdo No. 017 del 29 de agosto de 2017, mediante el cual el Concejo Municipal de Cantagallo- Bolívar autorizó a la Alcaldía Municipal a comprometer vigencias futuras debe ser declarado inválido por desconocer lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 819 de 2003?

2.2. Tesis

La Sala concluye que le asiste razón a la Gobernación de Bolívar en su escrito de observación, y en consecuencia declarará la invalidez del Acuerdo No. 017 del 29 de agosto del 2017, expedido por el Concejo Municipal de Cantagallo - Bolívar, puesto que autorizó a la Alcaldesa Municipal a comprometer vigencias futuras sin contar con la aprobación del Confis Territorial, tal como lo exige los artículos 12 de la Ley 819 de 2013.

2.3 Marco jurídico

De conformidad con el principio de anualidad presupuestal, no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia respectiva, así lo establece el artículo 14 del el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual reza lo siguiente:

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

No obstante, el legislador en la ley 819 de 2003 consagro una excepción al principio de Anualidad, permitiendo comprometer vigencia futuras con previa autorización del CONFIS, las cuales pueden ser ordinarias cuando la ejecución de la obligación se inicia con presupuesto de la vigencia en curso, y se cuenta con una apropiación mínima de 15% del valor solicitado; o excepcionales cuando las obligaciones que se pretenden atender con cargas a las vigencias futuras, no cuentan con apropiación presupuestal de la vigencia del año en que se concede la autorización. Señalando para las vigencias futuras ordinarias de las entidades territoriales, las siguientes reglas:

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 1° de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. Ver artículo 3, Decreto Distrital 280 de 2018

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Parágrafo transitorio. La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo.

2.4. Caso concreto

2.4.1. Hechos relevantes probados

- Mediante ACUERDO N° 0017 DEL 29 DE AGOSTO DE 2017, el Concejo Municipal de CANTAGALLO- Bolívar, "AUTORIZA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE CANTAGALLO PARA COMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS ENCAMINADAS CELEBRAR Y EJECUTAR CONTRATOS DEL PLAN DE DESARROLLO – CONSTRUYENDO PROGRESO 2016/ 2019-"⁵
- Certificado de la regulación de organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.⁶
- Acta de CONFIS municipal.⁷

⁵ Fls 11-14

⁶ Fls 20-22

⁷ Fls. 70-73





2.5. Análisis crítico de los hechos relevantes probados de cara al acuerdo cuestionado y el control de su validez.

La Sala procederá a resolver el problema jurídico planteado en caminado a establecer si el acuerdo 017 del 29 de Agosto de 2017, mediante el cual el Concejo Municipal de Cantagallo- Bolívar autorizó a la Alcaldía Municipal a comprometer vigencias futuras, debe ser declarado invalido por desconocer lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 819 de 2003.

Se observa que el delegado de la Gobernación de Bolívar, señalo que no es procedente la autorización que hace el Concejo Municipal de Cantogallo a la Alcaldía Municipal para comprometer vigencias futuras para la ejecución de contratos de obras iniciadas en el año 2016 cuya terminación está programada en 2017.

De conformidad con el marco jurídico expuesto, para que el Municipio de Cantagallo asuma compromisos que requieran ejecutarse en varias vigencias fiscales, el Concejo Municipal debe autorizar las vigencias futuras, previa aprobación del CONFIS territorial(Ley 819 de 2003), a su vez requiere, i) que el monto máximo de las vigencias futuras autorizado, el plazo y las condiciones consulte las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo de con lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 819 de 2003; ii) como mínimo de las vigencias futuras que se soliciten, se deben contar con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que sean autorizadas; iii) cuando conlleven inversiones nacionales es necesario el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación; los proyectos objetos de las vigencias futuras deben estar consignadas en el Plan de Desarrollo; iv) las obligaciones asumidas y sus costos futuros no pueden exceder la capacidad de endeudamiento; y v) la autorización no puede exceder el periodo de gobierno del Alcalde, salvo que se trate de proyectos de inversión declarados de importancia estratégica por el Concejo de Gobierno.

Sin embargo de lo anterior, la Sala advierte que en el sub lite, el Concejo Municipal de Cantagallo autorizó unas vigencias futuras, sin contar con la debida aprobación del Confis territorial. En efecto, en el expediente se encuentra el "Acta de Confis Municipal⁸" suscrita por la Alcaldesa Municipal de Cantagallo, y los Secretarios de Planeación y Obras Publicas y de Hacienda y Finanzas Municipales, "en su calidad de responsables de la Política Fiscal en el Municipio de Cantagallo, en lugar del CONFIS Municipal". De lo señalado en el acta, se entiende que los referidos proyectos se ejecutarán con presupuesto de la vigencia de 2016, y que la demora en su inicio, se debió precisamente a que fue necesario ajustar ese presupuesto de 2016 al Plan de Desarrollo aprobado en junio de ese año. Incluso, se señala que si bien el cronograma de ejecución de dichos proyectos se prolongará hasta el 2017, el Municipio financiará el cien por ciento (100%) del valor de los proyectos. Sin embargo, en el Acta también se deja constancia de que la Alcaldesa presenta solicitud de autorización para

⁸ Fis 57-60



comprometer vigencias futuras de 2017, y que esta es aprobada por el Confis Municipal, lo cual resulta contradictorio si se tiene que los proyectos se ejecutaran con el presupuesto de la vigencia fiscal de 2016.

Aunado a eso, la constancia que se deja en el Acta sobre la autorización de vigencias futuras por parte del Confis, no puede tenerse como la autorización que exige la Ley 819 de 2003. En efecto, el Acta se limitan a señalar que el Confis aprobó la solicitud de vigencias futuras presentada por La Alcaldesa, sin especificar en forma expresa que el monto máximo de la vigencia futura autorizado, el plazo y las condiciones de las mismas consulta las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 1o de la Ley 819 de 2003; que se cuenta con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que la vigencia futura se autoriza; que las obligaciones asumidas y sus costos futuros no exceden la capacidad de endeudamiento del Municipio; y sin establecer la fecha límite de la autorización la cual no puede exceder el periodo de gobierno del Alcalde, salvo que se trate de proyectos de inversión declarados de importancia estratégica por el Concejo de Gobierno.

En ese orden, la Sala concluye que le asiste razón a la Gobernación de Bolívar en su escrito de observación, y en consecuencia declarará la Invalidez del Acuerdo No. 017 del 29 de agosto del 2017, expedido por el Concejo Municipal de Cantagallo- Bolívar, puesto que autorizó a la Alcaldesa Municipal a comprometer vigencias futuras sin contar con la aprobación del CONFIS Territorial, tal como lo exige los artículos 12 de la Ley 819 de 2013.

En mérito de lo expuesto el **Tribunal Administrativo de Bolívar** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez del acuerdo 017 del 29 agosto de 2017, proferido por el Concejo Municipal Cantagallo- Bolívar "POR EL CUAL SE AUTORIZA A LA ALCALDESA MUNICIPAL COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS ENCAMINADAS A CELEBRAR Y EJECUTAR CONTRATOS DENTRO DEL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO "CONSTRUYENDO PROGRESO 2016-2019", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Cantagallo- Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las des anotaciones de rigor.



NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

Arturo Matson Carballo
ARTURO MATSON CARBALLO

Luis Miguel Villalobos Álvarez
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

Roberto Mario Chavarro Colpas
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

