REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja,

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO CHITARAQUE
RADICACIÓN: 15001233300020170010200

==========

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls. 2-7)

1.1. Pretensiones

La apoderada de la Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo N° 022 del 9 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de CHITARAQUE, *"POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO "UNIDOS! MAS PROGRESO PARA CHITARAQUE".* Así mismo, que se emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario municipal competente, con base en la explicación del concepto de la violación.

1.2. Hechos

Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

El Concejo Municipal de CHITARAQUE expidió el Acuerdo No. 022 del 9 de diciembre de 2016, pero que una vez revisado como lo ordena el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se encontró que es contrario a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Señaló como vulnerados:

* Los artículos 14, 23, 89 y 109 del Decreto 111 de 1996, *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".*
* Los artículos 8 y 12 de la Ley 819 de 2003, *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".*
* El artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, *"Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia".*

En el concepto de violación, el Departamento de Boyacá consideró, en síntesis, que el Acuerdo acusado infringe la normatividad que regula lo concerniente al trámite y aprobación de vigencias futuras, toda vez que la autorización se expidió en la culminación de la vigencia fiscal 2016, cuando se hace imposible adquirir el compromiso en dicha vigencia y mucho menos iniciar la ejecución física del objeto contractual en al menos el 15%, tal y como lo prevé el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el día 07 de febrero de 2017, siendo admitida por auto del 08 de febrero siguiente (fl. 23), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y en el D. L. 1333 de 1986.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

82

Dentro del término de fijación en lista (Fl.31), la Alcaldía municipal de CHITARAQUE dio contestación de la demanda, oponiéndose a la pretensión de invalidez del Acuerdo acusado, pues en su sentir este no transgrede la Constitución ni las normas en la materia. Considera que el Acuerdo acusado se ajustó al principio de legalidad, por cuanto se *"preveía ejecutar un proyecto cultural a fin de año que sobrepasa el 31 de Diciembre, y conforme lo ha manifestado la Contraloría General de Boyacá cuando se asuman compromisos que superen el plazo de ejecución de la vigencia se debe contar con la autorización de vigencia futura para la ejecución de los proyectos a realizar"*. (Fl. 33)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* el acto administrativo acusado, *ii.* lo que se debate y el problema jurídico, *iii.* la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.* el estudio en concreto del problema jurídico.

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

El actor demandó la invalidez del Acuerdo No. 022 del 9 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de CHITARAQUE, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

> *"ARTICULO PRIMERO: AUTORIZASE al Alcalde Municipal de CHITARAQUE, para comprometer vigencias futuras para la ejecución de proyectos de inversión en cultura contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal, "UNIDOS! MAS PROGRESO PARA CHITARAQUE", cuyo objeto contractual se iniciará en el presente año y se culminará en el año 2017, hasta por un monto de NOVENTA MILLONES DE PESOS ($90.000.000), según el siguiente detalle:*

PROGRAMA ESTRATÉGICO	***PROYECTO***	***VALOR PROYECTO***	***FUENTE DE FINANCIACIÓN 2016***		***PLAZO DE EJECUCIÓN***
			SGP PG libre inversión	***Recursos propios***	
CHITARAQUE con acceso y promoción artística y	*Promoción y apoyo a la oferta cultural y acciones de formación cultural y artística*	*$90.000.000*	*$50.000.000*	*$40.000.000*	*20 días*

cultural	*para la comunidad, prioritariamente para los niños, niñas y adolescentes.*				
***MOTIVO:** En el municipio se acostumbra por tradición a celebrar las ferias y fiestas y actividades culturales en la temporada decembrina, la programación siempre contempla actividades para el año nuevo y por tanto en la vigencia 2016 no se alcanza a ejecutar la totalidad de las actividades.*					

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

En síntesis, el actor pretende la declaración de invalidez del Acuerdo N° 022 del 9 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de CHITARAQUE, por infringir la normatividad que regula todo lo concerniente al trámite y aprobación de vigencias futuras, toda vez que la autorización se expidió en la culminación de la vigencia fiscal 2016, cuando se hace imposible adquirir el compromiso en dicha vigencia y mucho menos iniciar la ejecución física del objeto contractual en al menos el 15%, tal y como lo prevé el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

En contra de la posición del solicitante, el municipio de CHITARAQUE considera que, además de no contradecir la normatividad vigente en la materia, el Acuerdo acusado se ajusta a la doctrina sentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, le corresponde a esta Sala examinar y verificar el cumplimiento de los requisitos legales dispuestos para la aprobación de vigencias futuras por parte del Concejo municipal de CHITARAQUE al momento de aprobar el Acuerdo enjuiciado, en particular si es procedente o no autorizar vigencias futuras teniendo en cuenta que, como lo afirma el Departamento, el perfeccionamiento del compromiso para asumir las obligaciones y por ende la ejecución física y presupuestal del objeto contractual, en al menos el 15% del valor total del proyecto de inversión, no se podrá llevar a cabo en la vigencia fiscal que se autorizan las aludidas vigencias futuras ordinarias..

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* Mediante el Acuerdo Municipal N° 022 del 9 de diciembre de 2016, suscrito por el Presidente y el Secretario del Concejo Municipal de CHITARAQUE (fls. 11-13), "*... SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA*

83

LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO "UNIDOS! MAS PROGRESO PARA CHITARAQUE".

* El Acuerdo Municipal No. 022 del 9 de diciembre de 2016 fue debatido en sesiones ordinarias durante los días 02, 06 y 09 de diciembre de 2016. (Fl. 14)

* El citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde de esa localidad el 12 de diciembre de 2016.

* Se observa que el Acuerdo 022 del 9 de diciembre de 2016 fue recibido por la Secretaría Jurídica del Departamento de Boyacá el día 19 de diciembre de 2016. Así mismo, se advierte que la apoderada del Departamento de Boyacá, mediante escrito del 07 de febrero de 2017, en atención al artículo 74 de la Ley 11 de 1986, les comunicó tanto al Alcalde como al Personero y Presidente del Concejo Municipal de CHITARAQUE acerca de la iniciación de la demanda, contra el referido Acuerdo No. 022 del 9 de diciembre de 2016 (fls.8-10).

II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las pretensiones de la demanda **NO** tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que la autorización de vigencias futuras dada por el Concejo Municipal de CHITARAQUE se ajustó al ordenamiento jurídico que rige el mecanismo de las vigencias futuras.

Teniendo en cuenta el planteamiento del problema jurídico y el contenido del Acuerdo acusado, la Sala expondrá, antes de abordar el caso concreto, el marco jurídico de las vigencias futuras y la jurisprudencia trazada por esta Corporación en la materia.

4.1. Marco Jurídico de las vigencias futuras.

En la actualidad, las vigencias futuras se encuentran desarrolladas en las Leyes 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, y 1483 de 2011, *por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal*

para las entidades territoriales, así como en los Decretos reglamentarios 1957 de 2007[1] y 4836 de 2011[2].

Se ha entendido por "vigencias futuras" el instrumento presupuestal consistente en la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias fiscales futuras para realizar un determinado gasto, cualificado por su destinación, extensión en el tiempo o su elevada cuantía. En la práctica, emerge como un mecanismo de financiación y planificación de proyectos de inversión de mediano y largo plazo. Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado ha resaltado lo siguiente acerca de las vigencias futuras:

> *"... (Se) denomina vigencias futuras, a los* ***instrumentos de financiación de proyectos*** *a nivel nacional y local. (...) 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".*[3]

De acuerdo con la legislación vigente, las vigencias futuras se clasifican en ordinarias y excepcionales o extraordinarias. En las primeras, su ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso. En las segundas, si bien afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras, no cuentan con una apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización y sólo están previstas para determinados proyectos de inversión. Para las entidades territoriales, el legislador dispuso expresamente la posibilidad de las vigencias futuras ordinarias en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, y las excepcionales en el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011.

Para las vigencias futuras ordinarias, se dispuso 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.*

---

[1] Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia.
[2] por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia.
[3] Sentencia del 14 de julio de 2011. Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00032-02. M.P. Dra. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta Ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; (...).

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

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

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

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

Por no ser asunto atinente al problema jurídico formulado con anterioridad, la Sala se abstendrá de hacer consideraciones respecto de las vigencias futuras extraordinarias o excepcionales.

Ahora bien, de la norma transcrita, se concluye que para comprometer cualquier vigencia futura es necesario que el Concejo, por iniciativa del Alcalde, las apruebe, y que exista previa autorización del "Confis" o del organismo que haga sus veces en el municipio y que la inversión que origina el compromiso de la vigencia futura se encuentre en el Plan de Desarrollo.

Igualmente, que la autorización del *"Confis"* solamente procede si la vigencia futura no supera el período de gobierno respectivo a excepción de los proyectos de inversión que se consideren de

importancia estratégica para el municipio. Finalmente, establece la prohibición a las entidades territoriales de comprometer vigencias futuras en el último año de gobierno del respectivo alcalde, excepto cuando se trate de la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Sobre el particular, la Sala atiende lo manifestado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil[4], donde se conceptuó lo siguiente:

> *"... Las anteriores disposiciones fueron modificadas por la Ley 819 de 09 de julio de 2003 - Capitulo II sobre Normas Orgánicas Presupuestales de Disciplina Fiscal-, la cual distingue el caso de vigencias futuras ordinarias referido a la asunción de obligaciones que comprenden recursos de la vigencia fiscal en curso (art. 10), del evento de las vigencias futuras extraordinarias, para casos excepcionales, cuando se asumen obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización (art. 11).*
>
> *El artículo 10º., sobre vigencias futuras ordinarias, modifica el artículo 9 de la ley 179 de 1994, de cuya nueva regulación debe destacarse: a) la asignación de competencia al CONFIS para expedir el acto de autorización de la asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras cuando se inicie con presupuestos de la vigencia en curso - anteriormente en cabeza de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero que actualmente puede ser delegada conforme al parágrafo-b) la observancia de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, nuevo instrumento de política fiscal y presupuestal aplicable también a las entidades territoriales, el cual debe ser presentado en los departamentos anualmente (art. 5 de la ley 819), en los distritos y municipios de categoría especial 1 y 2, a partir de la vigencia de la ley 819, esto es, del 9 de junio del 2003- en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005-, c) la fijación de un porcentaje mínimo del 15% de apropiación presupuestal de la vigencia en que sea autorizada y d) la limitación temporal de la autorización al respectivo periodo de gobierno. Se reitera del régimen anterior la exigencia de concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo, cuando se trate de proyectos de inversión y la exigencia de incluir en posproyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para cubrir los compromisos de gasto público futuro autorizado.*
>
> *Este tipo de asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras denominadas por la ley "ordinarias" cuenta con regulación especial aplicable a las entidades territoriales,*

[4] Concepto de 23 de octubre de 2003, Radicación No.1520, M.P. Dr. Augusto Trejos Jaramillo.

85

contenida en el artículo 12 de la ley 819, del siguiente tenor"...
(Subrayado fuera del texto).

Tomando en cuenta el carácter excepcional y, por tanto, restrictivo, del instrumento en estudio, la Sala considera que para la aprobación de vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales debe tenerse en cuenta los siguientes requisitos formales y de fondo:

(i) La autorización para comprometer vigencias futuras, a nivel local, sólo podrá ser impartida por el Concejo municipal respectivo. De acuerdo con este elemento formal, la autoridad competente para autorizarlas no puede ser otra que la Corporación edilicia, mediante Acuerdo.

(ii) La única autoridad con iniciativa para proponer la aprobación de vigencias futuras ante el Concejo municipal es el Alcalde respectivo. Teniendo en cuenta su condición de suprema autoridad administrativa en lo local y ordenador del gasto, el Alcalde, y sólo el Alcalde, podrá proponer ante la Corporación la autorización de vigencias futuras como quiera que afecta los presupuestos anuales siguientes y constituye un instrumento de excepción para ejecutar el Plan de Desarrollo a su cargo.

(iii) Además de la iniciativa del Alcalde, el proyecto de Acuerdo debe contar con la autorización previa del Confis o del organismo que haga sus veces en el municipio. El legislador ha querido, con la exigencia previa de la autorización del Confis, que el trámite de las vigencias futuras no se convierta en un factor de desestabilización fiscal o de alteración de las finanzas públicas de los entes territoriales, teniendo en cuenta que el espíritu del Consejo de Política Fiscal no es otro que servir de órgano técnico y de planeación fiscal.

(iv) Así mismo, con el proyecto de Acuerdo debe anexarse la apropiación presupuestal con no menos del 15% del valor de las vigencias futuras que se soliciten, apropiación que deberá corresponder a la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas. Precisamente se trata de uno de los elementos distintivos de las vigencias futuras ordinarias en relación con las excepcionales; en aquella se requiere una apropiación presupuestal mínima del 15% de la vigencia fiscal correspondiente al momento en que las mismas sean autorizadas; en las excepcionales, no se requiere apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

(v) Las autorización de vigencias futuras no podrá superar el respectivo período del Alcalde ni otorgarse en el último año de gobierno; excepto los proyectos de gastos de inversión en aquellos

casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

(vi) Como requisito de fondo, la autorización de vigencias futuras sólo tiene como propósito el financiamiento de proyectos de inversión, teniendo en cuenta que en no pocas ocasiones tales proyectos exceden la vigencia fiscal correspondiente e implican la asunción de obligaciones económicas cuantiosas, todo lo cual exige un gran compromiso fiscal del respectivo ente territorial, comprometiendo presupuestos de otras vigencias.

(vii) El proyecto de inversión a financiar con vigencias futuras debe estar consignado en el Plan de Desarrollo respectivo. Con este requisito de fondo, el legislador ha querido brindar coherencia y corresponsabilidad en el manejo de los destinos públicos. Se quiere evitar precisamente la improvisación y el desorden administrativos y presupuestales. Con esta exigencia, el legislador garantiza la materialización del principio de planeación contractual.

(viii) El monto de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (art. 5º L. 819/03). En la medida en que las vigencias futuras implican la asunción de obligaciones económicas cuantiosas de varias vigencias fiscales, el legislador ha querido que las mismas no se conviertan en un detonante de crisis fiscal y que las mismas se puedan desarrollar cabalmente.

(ix) Finalmente, se exige que la suma de todos los compromisos que se pretendan adquirir por la modalidad de vigencias futuras y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no exceda la capacidad de endeudamiento del municipio. Igualmente, se trata de una política de responsabilidad fiscal y adecuado manejo de las finanzas de los entes territoriales.

La inobservancia de cualquiera de los anteriores requisitos es causal suficiente para declarar inválido el Acuerdo de autorización de vigencias futuras. Además, debe tenerse en cuenta, al momento de examinar la causal respectiva, que el instrumento de financiación en comento, esto es, las vigencias futuras, ordinarias y excepcionales, constituyen una excepción al principio de ejecución presupuestal anual y, por tanto, merecen un tratamiento extraordinario y restrictivo.

4.2. Vigencias futuras y reservas presupuestales.

Por considerarlo necesario para dilucidar el problema jurídico planteado, la Sala considera útil precisar las figuras de la vigencia futura con las reservas presupuestales, ambas herramientas de planeación presupuestal.

La vigencia futura es un típico instrumento de planeación presupuestal en la medida en que autoriza la asunción de un gasto con cargo a presupuestos venideros. Tiene como propósito el financiamiento de proyectos de inversión incluidos en el respectivo Plan de Desarrollo, y como quiera que afecta presupuesto de otra vigencia fiscal, la autorización debe darse por la Corporación administrativa (Asamblea o Concejo municipal) a iniciativa del Ejecutivo (Gobernador o Alcalde). Así las cosas, la autorización de vigencia futura es un trámite previo a la suscripción de un contrato estatal en el que sólo podrá tener como objeto la ejecución de un proyecto de inversión consignado en el Plan de Desarrollo y cuyo gasto se extiende a la vigencia.

Las reservas presupuestales están reguladas en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y en los Decretos reglamentarios 568 de 1996, 4730 de 2005 y 1957 de 2007. El artículo 89 del Decreto 111, compilatorio del Estatuto Orgánico de Presupuesto, señala:

> *"d) Del régimen de las apropiaciones y reservas*
>
> *ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*
>
> *Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.*
>
> *Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*
>
> *Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.*
>
> *El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo."*

Para el nivel nacional, el artículo 2.8.1.7.3.2. del Decreto 1068 de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"*, señaló lo siguiente a propósito de la constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar:

> *"A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.*
>
> *(...)*
> *Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.*

Y los artículos 32 y 33 de la Ley 1815 de 2016, *"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017"*, dispuso lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 32o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se definirá con corte a 31 de diciembre de 2016, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.*
>
> *Como máximo, la constitución de las reservas presupuestales corresponderá a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*
> *(...)*
>
> *ARTÍCULO 33o. A más tardar el 20 de enero de 2017, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal de 2016 de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre de 2016 a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF – Nación.*

87

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso anterior y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF – Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince días del mes de febrero de 2017.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de 2017 expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez días del mes de enero de 2018.
(...)".

Para el correcto entendimiento de la constitución de reservas presupuestales, la Sala destaca, en primer lugar, que el artículo 346 Constitucional consagra el principio de anualidad, desarrollado en los artículos 12 y 14 del Decreto 111 de 1996 como un principio medular del sistema presupuestal. Según este último, *"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"*.

Al amparo del principio de anualidad, las reservas presupuestales surgen también como un instrumento de planeación y control presupuestal. Sin embargo, contrario a las vigencias futuras, la reserva presupuestal supone la existencia de un compromiso presupuestal legalmente adquirido, en otras palabras, de la existencia de un acto o contrato expedido y perfeccionado por las autoridades públicas.

El referido principio de anualidad se constituye entonces en un referente obligatorio tanto de interpretación como de aplicación en todas las fases del sistema presupuestal.

En efecto, un primer momento de aplicación del principio se puede encontrar en la etapa de preparación o elaboración del proyecto, que exige que cada año se prepare y apruebe el presupuesto de ingresos de apropiaciones para la vigencia siguiente, justo en el momento del cierre fiscal del presupuesto de la vigencia por cerrar, con el propósito de conocer el balance general de la ejecución presupuestal, esto es, si

el sistema se encuentra en superávit, equilibrado o en déficit. En esta fase cobra gran importancia la figura de las vigencias futuras, pues las mismas determinan si son necesarias la asunción de gastos de presupuestos venideros.

Otro momento es el de la ejecución, de modo que los gastos autorizados en un presupuesto han de llevarse a cabo en el mismo año para el que se ha aprobado tal presupuesto. El primer inciso del artículo 8º de la Ley 819 de 2003 desarrolla este principio en la medida en que la preparación y elaboración del presupuesto general de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por los Concejos, ***puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente***.

En este punto, cobra gran importancia la figura de las reservas presupuestales, pues las mismas operan cuando, una vez perfeccionado el compromiso presupuestal (acto o contrato) no se ha finalizado la ejecución del mismo. Por ello, el artículo 89 del EOP (D.111/96) permite la elaboración de reservas *"con los compromisos que a 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación"*.

Sin embargo, la resolución del problema jurídico no implica esta última circunstancia, es decir, el de las reservas presupuestales, pues el cuestionamiento dado por la Gobernación de Boyacá se ubica en el supuesto fáctico según el cual, con los recursos de la actual vigencia fiscal, se inicia un proceso de licitación, concurso o cualquier otro sistema de selección de contratación, y éste no se ha perfeccionado o no se ha alcanzado a realizar el compromiso a 31 de diciembre.

Ante este supuesto, el inciso 2 del artículo 8º de la Ley 819 de 2003 prevé lo siguiente:

> *"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".*

En esta circunstancia, de no perfeccionado el trámite de selección del contratista, cobra gran importancia la figura de las vigencias futuras, pues nótese cómo la norma en mención destaca que se atenderá con el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente.

Con un ejemplo se ilustra esta circunstancia. Un proceso de licitación iniciado en la vigencia fiscal 2016 y cuyos recursos totales son amparados con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) de la referida vigencia no logra culminarse con el perfeccionamiento del acto de adjudicación a 31 de diciembre de 2016, sino en la vigencia siguiente, por ejemplo, en el mes de febrero del año 2017. En este evento, la norma en mención destaca que el compromiso se atenderá con la vigencia correspondiente al año del perfeccionamiento, esto es, la vigencia fiscal 2017.

En estas circunstancias cómo debe operar la programación presupuestal?. Antes de iniciarse el procedimiento de licitación, el órgano ejecutor (Alcalde), además del requisito obvio del CDP que ampare la existencia de recursos de la vigencia correspondiente al inicio del procedimiento de selección, deberá tramitar ante la Corporación edilicia la autorización de vigencias futuras, pues en este caso del ejemplo, el perfeccionamiento se dará en la siguiente vigencia.

Precisamente acerca de cuándo opera las reservas presupuestales y cuándo la autorización de las vigencias futuras, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha establecido el siguiente concepto, que a juicio de la Sala, se aviene a la situación fáctica descrita en los dos primeros incisos del artículo 8º de la Ley 819 de 2003:

> *"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".[5]

Conforme al concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el órgano ejecutor debe, al momento de programar la elaboración y posterior ejecución del presupuesto, tener en cuenta el respeto debido al principio de anualidad.

En efecto, cuando ya adquirido el compromiso y no se reciban los bienes o servicios contratados a 31 de diciembre por circunstancias excepcionales o de fuerza mayor ajenas a la entidad, es posible entonces la constitución de las reservas presupuestales al momento del cierre fiscal para así pagar los saldos insolutos con los recursos de la vigencia del compromiso. Sin embargo, cuando no es posible el perfeccionamiento del acto o contrato, deberá acudirse a la figura de la autorización de vigencias futuras en la forma ya señalada.

4.3. El caso concreto.

En el asunto *sub examine,* la Sala recuerda que el cargo de invalidez planteado por la Gobernación de Boyacá se circunscribe a la infracción de la normatividad que regula lo concerniente al trámite y aprobación de vigencias futuras, toda vez que la autorización se expidió en la culminación de la vigencia fiscal 2016 (09 de diciembre), cuando se hace imposible adquirir el compromiso en dicha vigencia y mucho menos iniciar la ejecución física del objeto contractual en al menos el 15%, tal y como lo prevé el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

En esta materia, la Sala recalca que con el proyecto de Acuerdo debe anexarse la apropiación presupuestal con no menos del 15% del valor

[5] 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.

de las vigencias futuras que se soliciten, apropiación que deberá corresponder a la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.

En el presente caso, es claro que la Corporación edilicia acudió a la autorización de vigencias futuras al amparo de lo previsto en el inciso 2 del artículo 8º de la Ley 819 de 2003, pues teniendo en cuenta la fecha de la autorización (9 de diciembre) y la existencia de la totalidad de los recursos con cargo a la vigencia fiscal 2016, el proceso licitatorio para la selección del contratista a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión reseñados en el artículo 1º del Acuerdo acusado no se iba a dar a 31 de diciembre, sino muy seguramente en la vigencia fiscal siguiente.

En estos casos, el mecanismo de las vigencias futuras emerge como el instrumento adecuado para solventar el gasto de los referidos compromisos que deberán darse en la siguiente vigencia, en este caso en el año 2017, pues será la que corresponda la fecha del perfeccionamiento del proceso licitatorio o de selección del contratista.

Precisamente, se trata del supuesto de hecho contenido en el inciso 2 del artículo 8º de la Ley 819 de 2003, y que en anterior oportunidad se ejemplificó y se avaló con la posición doctrinal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, la Sala destaca que efectivamente se presenta una falencia en el Acuerdo de vigencias futuras, pues en el texto del mismo se anota que el valor de la vigencia futura es de $00.

Sin embargo, a juicio de la Sala, dicha falencia no tiene la trascendencia para viciar la validez del Acuerdo en estudio, pues es claro que la intención de la Corporación edilicia no era otra que posibilitar, con arreglo a lo previsto en el referido inciso 2 del artículo 8º de la Ley 819 de 2003, el perfeccionamiento de los compromisos en la vigencia fiscal siguiente (2017), tal como quedó consignado en la primera parte del artículo 1º del Acuerdo acusado.

Será en esta vigencia 2017 la que corresponda para atender el compromiso una vez este se perfeccione, compromiso que expirará el 31 de diciembre de 2017, salvo que por fuerza mayor debidamente justificada no se reciban los bienes o servicios a esa fecha y se haga entonces necesaria la constitución de reservas presupuestales en la forma anotada a lo largo de esta providencia.

Así las cosas, la Sala negará las súplicas de la demanda de invalidez del Acuerdo 022 de 09 de diciembre de 2016 expedido por el Concejo municipal de CHITARAQUE, por no prosperar el cargo formulado por la Gobernación de Boyacá.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR las súplicas de la demanda de invalidez de conformidad con los motivos consignados en esta providencia, los cuales se circunscriben al cargo planteado por el solicitante.

SEGUNDO.- Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de CHITARAQUE.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No 199 de hoy, 3 OCT 2017
EL SECRETARIO