



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Referencia. Acción de nulidad
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

TESIS: SE ACCEDE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA. EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES, LAS RESPECTIVAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONCEJOS MUNICIPALES SÍ PUEDEN AUTORIZAR EL USO, TANTO DE VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS, COMO DE LAS VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La ciudadana **ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ**, obrando en su propio nombre y en ejercicio de la acción de nulidad, prevista en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la nulidad de la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010**, expedida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Auditor General de la República.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

I.- FUNDAMENTOS DERECHO

En apoyo de sus pretensiones, la parte actora adujo la violación de los artículos 1º, 58, 113, 228, 229, 300, 313 y 365 de la Constitución Política; 24, 71 y 109 del Decreto 111 de 15 de enero de 1996¹; 10º, 11 y 12 de la Ley 819 de 9 de julio de 2003²; y 5º y 23 de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993³.

Explicó el alcance del concepto de la violación, aduciendo, en síntesis, lo siguiente:

. PRIMER CARGO: VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Alegó que la directriz impartida por la Circular Conjunta Externa desconoció de manera flagrante la normatividad presupuestal, toda vez que el ordenamiento ha regulado el tema de las vigencias futuras ordinarias y extraordinarias, como una posibilidad fiscal de financiar compromisos contractuales.

¹ "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", expedido por el Presidente de la República.

² "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

³ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Expresó que de conformidad con los artículos 10°, 11 y 12 de la Ley 819 es claro que las entidades territoriales, en cabeza de sus gobiernos locales, tienen regulación expresa para solicitar, ante sus correspondientes Concejos o Asambleas, la autorización para comprometer vigencias futuras, previa aprobación por el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- territorial o del órgano que haga sus veces.

Explicó que, de manera particular, la asunción de obligaciones que impliquen la afectación del presupuesto de vigencias futuras ordinarias requiere que su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso, que el objeto del compromiso se desarrolle en cada una de las vigencias y que se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley 819.

Que el tema de las vigencias futuras extraordinarias o excepcionales para los organismos del orden nacional fue regulado por el artículo 11 de la Ley 819 que, a su vez, modificó el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 24, señalando que en casos excepcionales, el CONFIS-, para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y para las garantías a las concesiones, *"podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el*



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización”.

Que, además, el monto máximo de dichas vigencias futuras, su plazo y condiciones deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Señaló que la figura de las vigencias extraordinarias de las entidades territoriales, si bien es cierto no fue desarrollada por la Ley 819, también lo es que fue consignada en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111, en su artículo 24, razón por la cual puede aplicarse por remisión a las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 109 del referido Estatuto Orgánico.

Indicó que aplicada la jurisprudencia⁴ del Consejo de Estado, si el Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone la aplicación de las vigencias futuras extraordinarias para las entidades del orden nacional, tal y como lo establece el artículo 24, debe concluirse que los departamentos y municipios pueden solicitar a sus respectivos órganos legislativos, la aprobación de vigencias fiscales extraordinarias,

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de marzo de 1996, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, núm. único de radicación 11428.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

siguiendo los lineamientos que el Estatuto Orgánico prevé para el efecto.

Puntualizó que la directriz impartida por la Circular Conjunta demandada desconoció la normatividad presupuestal, que faculta a las entidades territoriales a comprometer vigencias futuras ordinarias y extraordinarias y, por ende, violó el principio de legalidad consignado en las normas de índole presupuestal.

Adujo que la figura de las vigencias futuras ordinarias y extraordinarias no solo fue prevista en el ordenamiento legal, sino que ha sido reconocida por el Consejo de Estado, en concepto de 23 de octubre de 2003, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil (C.P. Augusto Trejos Jaramillo, núm. único de radicación 1520), en el que se señaló que las vigencias futuras no se encuentran prohibidas por la Constitución Política, ni por la ley, y está expresamente regulada por la Ley Orgánica del Presupuesto.

Advirtió que como el ordenamiento jurídico avala la asunción de compromisos presupuestales, con cargo a vigencias futuras, una Circular, acto de menor rango jerárquico que la ley, no puede desconocer los mandatos que el legislador ha impartido sobre la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

materia, ni las facultades que en materia presupuestal se ha entregado a los entes colegiados y administrativos del nivel territorial.

Agregó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en múltiples conceptos jurídicos, ha avalado la existencia de las vigencias futuras ordinarias y extraordinarias, como una figura de manejo propio del presupuesto, por lo que no es de recibo que el mencionado ente imparta, en el acto acusado, una directriz que desconoce sus propios lineamientos y directrices institucionales.

Manifestó que la Procuraduría General de la Nación, en el mes de septiembre de 2010, expidió la Cartilla denominada "Vigencias futuras excepcionales para los entes territoriales", en la cual se reconoce expresamente que los departamentos y municipios pueden comprometer recursos a través de vigencias futuras ordinarias y extraordinarias, apoyándose para tal efecto en la legislación y la jurisprudencia y en los conceptos emitidos por el Ministerio Público y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que incluso fueron referenciados en la parte motiva de la Circular demandada.

Sostuvo que es claro que el ordenamiento legal permite a los entes territoriales la asunción de compromisos con cargo a vigencias futuras



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

ordinarias o extraordinarias, motivo por el cual la Circular acusada desconoce la normativa que regula la materia, prevista en el Decreto 111 y en la Ley 819.

. SEGUNDO CARGO: FALSA MOTIVACIÓN Y FALTA DE COMPETENCIA

Sostuvo que los motivos aducidos por la Circular demandada, como los antecedentes de hecho y de derecho, no corresponden con la decisión adoptada, dado que de los fundamentos invocados no puede deducirse la directriz impartida, por lo cual se presenta la falsa motivación del acto, que implica un vicio que genera su nulidad.

Alegó que la Circular acusada hizo referencia a las vigencias futuras como unas "operaciones de crédito", lo cual no se compadece con la realidad, toda vez que las vigencias futuras no son operaciones de crédito sino de gasto.

Explicó que las operaciones de crédito y el compromiso de vigencias futuras son conceptos fiscales, que tienen naturaleza y características diferenciables. Las operaciones de crédito tienen como finalidad la provisión de recursos, bienes o servicios, para financiar un gasto que previamente se ha definido y los recursos obtenidos por estos créditos



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

son incorporados como ingresos; mientras que las vigencias futuras, al ser operaciones de gasto, no de ingreso, son apropiaciones presupuestales, que se entienden ejecutadas al desarrollarse el objeto de las mismas, en cada vigencia fiscal.

Afirmó que otro vicio que fundamenta la falsa motivación del acto acusado, radica en los fundamentos normativos invocados para facultar a los que expidieron la Circular, ya que dichos fundamentos normativos no le otorgan la derogatoria de acuerdos y ordenanzas.

Que el acto acusado invoca el artículo 2º del Decreto 1133 de 29 de junio de 1999⁵, como norma que faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para suscribirlo, pero dicho decreto fue derogado expresamente por el Decreto 246 de 28 de enero de 2004⁶.

Que el numeral 4 del artículo 268 de la Constitución Política no le otorga a la Contraloría General de la República la facultad de solicitar la derogatoria de acuerdos u ordenanzas a la Contralora General de la República.

⁵ "Por el cual se reestructura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público", expedido por el Presidente de la República.

⁶ "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público", expedido por el Presidente de la República.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Que el artículo 277, numerales 1, 5 y 6, de la Constitución Política tampoco le otorga facultad al Procurador General de la Nación, debido a que lo consignado en esas disposiciones se relaciona con la vigilancia sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico, especialmente, del ejercicio de la función administrativa y de quienes desempeñan función pública, así como ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las correlativas sanciones. Funciones que distan mucho de la posibilidad de ordenar la derogatoria de las operaciones aprobadas bajo la figura de vigencias futuras.

Que el numeral 5 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 22 de febrero de 2000⁷, que motivó la participación del Auditor General de la República, no tiene relación con la directriz impartida a las asambleas y concejos de derogar las aprobaciones de las vigencias futuras.

. TERCER CARGO: ATENTA CONTRA DERECHOS ADQUIRIDOS

Adujo que la Circular demandada atenta contra los derechos adquiridos de los contratistas del Estado y de los participantes en los procesos de selección, habida cuenta que se adelantaron o están en curso procesos

⁷ "Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República", expedido por el Presidente de la República.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

de selección, que soportan financieramente la ejecución de los contratos estatales o el procedimiento mismo, con cargo a vigencias futuras ordinarias y extraordinarias, y que van a ver amenazada su estabilidad o continuidad por un hecho administrativo posterior, que ordena la derogatoria de los acuerdos u ordenanzas, en los cuales se aprobaron dichas vigencias futuras.

Señaló que la Circular acusada es un hecho administrativo posterior, que desconoce las condiciones contractuales inicialmente establecidas, atentando contra el equilibrio económico de los contratos y contra los derechos adquiridos de oferentes y contratistas.

Indicó que si las asambleas o concejos cumplen la directriz impartida por la Circular demandada de derogar las autorizaciones de vigencias futuras, los procedimientos de selección en curso o que culminaron con la adjudicación y posterior celebración del contrato y que basaron la estructuración presupuestal del negocio en aquellas vigencias, quedarían sin respaldo económico, con lo cual se generaría un perjuicio al oferente o contratista, según el caso, que atentaría de manera flagrante contra los principios de la función administrativa y, especialmente, del Estatuto de Contratación Pública.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

. CUARTO CARGO: INVADE COMPETENCIAS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONCEJOS MUNICIPALES

Expresó que el acto demandado no solo desconoció el esfuerzo legislativo y las decisiones contenidas en las ordenanzas y acuerdos, sino que irrumpe con la autonomía e independencia de los mencionados cuerpos colegiados, con lo cual se contraría el equilibrio propio de las ramas del poder público y con ello, el preámbulo y el artículo 1º de la Constitución Política.

Manifestó que la Circular acusada fue expedida por organismos de la administración pública sometidos al Ejecutivo y por entes de control, que le imponen a un cuerpo colegiado, revocar una determinada decisión que ya fue adoptada con la autonomía propia de su función, ordenando así a uno de los integrantes de la rama legislativa, efectuar determinada acción, rompiendo con la autonomía de las ramas del poder público y excediendo las competencias funcionales.

Afirmó que dicho acto demandado desconoció la independencia de los organismos legislativos territoriales y la separación de los poderes públicos, toda vez que impartió una directriz que pretende derogar acuerdos u ordenanzas, expedidos dentro del marco normativo presupuestal y, en ejercicio de las legítimas competencias de aquellos



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

órganos colegiados, previstas en los artículos 300 y 313 de la Constitución Política.

. QUINTO CARGO: DESCONOCE LA FINALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Alegó que la Circular Conjunta acusada, al ordenar la derogación de las operaciones de crédito aprobadas bajo la forma de vigencias futuras, desconoció el ordenamiento constitucional, que en su artículo 365, prevé que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.

. SEXTO CARGO: DESCONOCIMIENTO DE LOS MECANISMOS JUDICIALES

Adujo que si los organismos estatales que expidieron el acto demandado estimaban que las autorizaciones impartidas por las Asambleas y Concejos, relativas a las vigencias futuras, contrariaban el ordenamiento jurídico, la acción judicial procedente, que debía incoarse para discutir ante el juez administrativo la legalidad o no de dichos actos, era la de nulidad. Todo ello, asegurando el debido proceso y el respeto por las instancias judiciales y las actuaciones administrativas.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Que, en virtud de lo anterior, se desconoció que la administración de justicia es la encargada de decidir sobre la legalidad de un acto, que está revestido de presunción de legalidad, razón por la cual se contrarían las disposiciones constitucionales y legales, que regulan la materia, tales como los artículos 228 y 229.

II.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

II.1. La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante apoderado, contestó la demanda y propuso la *excepción de inepta demanda*, en atención a que la demandante pretende atacar la validez de la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010**, acto jurídico que, a su juicio, no puede catalogarse como acto administrativo y, por tanto, no es susceptible de control en esta jurisdicción.

Anotó que al revisar la Circular acusada, se observa claramente que su objeto o contenido no es decisorio y simplemente informa sobre unas situaciones anómalas que giran en torno al trámite de autorización de vigencias futuras en las entidades del orden territorial; que la misma prevé e insta a las entidades para que en el marco de sus competencias expidan las decisiones correctivas necesarias.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Advirtió que dicho acto acusado previene a las autoridades del orden departamental y municipal sobre el indebido trámite para la aprobación de sus presupuestos y acerca de la anómala aplicación de la figura de las vigencias futuras y del incremento desmedido de la deuda pública en esos niveles de la administración territorial.

Que la cuestionada Circular no conlleva decisiones de fondo de carácter general y mucho menos particular, pues se limita a instar y a exhortar a los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, secretarios de hacienda, contralores departamentales, municipales y distritales, a analizar y estudiar las situaciones que vienen generándose por la indebida aplicación de las disposiciones, que regulan la autonomía presupuestal y la sujeción a trámites especiales para aprobación de vigencias futuras y los créditos con cargo a sus presupuestos departamental y municipales.

Que en manera alguna ordena u obliga a los destinatarios, simplemente realiza una petición.

Para oponerse a la prosperidad de las pretensiones, adujo, en esencia, lo siguiente:



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Que la sentencia de 14 de julio de 2011⁸, de la Sección Primera del Consejo de Estado, indicó que las vigencias futuras excepcionales solo fueron establecidas dentro del ordenamiento jurídico para el orden nacional, es decir, que la entidad territorial no puede hacer uso de esta figura para adelantar proyectos de inversión y menos crearla e incorporarla dentro de su estatuto orgánico de presupuesto; y que si se hizo uso de ella, deberá proceder a adoptar los correctivos pertinentes a la mayor brevedad, conforme se señaló en la Circular acusada.

Que dicho pronunciamiento jurisprudencial ordenó inaplicar el artículo 153 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007⁹, por cuanto esta disposición modifica el contenido de las normas orgánicas de presupuesto, las cuales gozan de especial jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, el cual no se puede modificar a través de una ley ordinaria.

Anotó que la Circular Conjunta demandada y la citada sentencia ordenaron no aplicar por inconstitucionalidad actos administrativos, según los cuales se autorizó incorporar a los respectivos estatutos presupuestales territoriales la figura de las vigencias futuras excepcionales y, por lo tanto,

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de julio de 2011, C.P. María Claudia Rojas Lasso, núm. único de radicación 2009-00032-02.

⁹ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

carecen de validez jurídica las decisiones específicas de los departamentos y municipios que acogieron esa figura.

Indicó que la decisión del Consejo de Estado es contundente y fija una clara disciplina fiscal, en cuanto a la imposibilidad de pretermitir el principio de legalidad de las normas del presupuesto local, máxime cuando la Constitución Política es clara al establecer que la autonomía territorial se ejerce dentro del marco de la Ley de Presupuesto y el ordenamiento constitucional.

Que la Corporación reiteró el imperativo de respetar la reserva de ley de las normas orgánicas del presupuesto y que, en consecuencia, no es la Ley del Plan de Desarrollo el instrumento para introducir normas relativas a vigencias futuras excepcionales para el nivel territorial.

Sostuvo que la previsión enunciada en el acto demandado lleva a que si las entidades instruidas estiman pertinente crear la figura de vigencias futuras excepcionales, así como la posibilidad de que los gobernadores y alcaldes puedan hacer uso de la misma o de las ordinarias en su último año de mandato, deberán hacerlo mediante el trámite especial requerido para modificar la norma orgánica de presupuesto.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Que, por lo tanto, desde el 8 de septiembre de 2010, con la expedición de la Circular Conjunta acusada, fue de conocimiento general por parte de los gobernadores y alcaldes la imposibilidad de utilizar la figura de vigencias futuras excepcionales, a través de la inclusión en los estatutos orgánicos territoriales, según lo indicaba de manera errada la Circular Externa 07 de 2007 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Señaló que el uso inadecuado de las vigencias futuras por parte de las entidades territoriales, es decir, aquellas operaciones que se autorizaron para traer a valor presente flujos futuros de ingresos y para obtener liquidez, son en realidad operaciones de crédito, que deberán tramitarse de acuerdo con lo establecido en las leyes 358 de 30 de enero de 1997¹⁰ y 819 y registrarse presupuestalmente, de manera que se refleje tanto la realidad de la operación como la razonabilidad financiera de la misma, frente a las distintas alternativas de financiamiento.

Que los recursos vinculados a proyectos de inversión, a través de la modalidad de vigencias futuras, no computarán como ingresos disponibles para el cálculo de capacidad de pago.

¹⁰ "Por la cual se reglamenta el artículo [364](#) de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Afirmó, en cuanto a la competencia de la Procuraduría General de la Nación, que el fundamento de la Circular demandada está en cumplimiento de las funciones constitucionalmente asignadas a dicho ente de control, que es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado; y que su función es velar por el correcto funcionamiento de las funciones encomendadas en la Constitución Política y la ley a los servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales: preventiva, disciplinaria y la de intervención.

Mencionó que la función integral de prevención va desde la advertencia primaria sobre los riesgos en que puede incurrir la administración, pasando por los controles que deducen de la actividad de intervención, hasta llegar a la difusión de resultados sobre actuaciones disciplinarias que generan inevitablemente un factor de disuasión efectiva.

Indicó que el ejercicio de la función preventiva se realiza mediante acciones de promoción y divulgación orientadas a mejorar las actitudes de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como para evitar conductas sancionables de los mismos, que pudiesen vulnerar el ordenamiento jurídico o el patrimonio público.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Manifestó que nada más ajustado a la función preventiva que la función de expedición de circulares, que instan a las entidades a actuar dentro del marco de sus competencias, ajustando las decisiones a los principios que rigen la administración pública y, en este caso particular, a las disposiciones constitucionales y legales que regulan el manejo del presupuesto de las entidades del orden territorial.

Alegó que el acto acusado en ningún momento desconoce la superioridad normativa de la Constitución Política, prevista en su artículo 4º constitucional, y de las leyes, ya que plantea soluciones, a manera de debate, para solventar las situaciones anormales del trámite de presupuesto de los departamentos y municipios.

II.2. La Contraloría General de la República, a través de apoderado, contestó la demanda, se opuso a las pretensiones solicitadas por la actora, por cuanto, a su juicio, carecen de apoyo jurídico.

Señaló que los entes territoriales están utilizando la figura de las vigencias futuras excepcionales, que no le son aplicables a ellas. Están usurpando funciones que no le son permitidas, pues las entidades públicas pueden hacer solamente aquello que les autoriza la ley, por lo que cuando ésta guarda silencio, como en el caso de las vigencias futuras excepcionales en



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

cabeza de las entidades territoriales, no puede una corporación administrativa (la asamblea departamental o el concejo) sustituir al legislador.

Advirtió que, si de ley orgánica se trata, ni siquiera puede hacerlo el propio Congreso de la República, en uso de las facultades, ya que cuando las asambleas autorizan a los gobernadores para utilizar vigencias futuras excepcionales están violando directamente la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual prevé solamente para el orden nacional el otorgamiento de dichas autorizaciones y, de esa manera, un organismo administrativo (las asambleas o los consejos) se arroga funciones legislativas de naturaleza especial, desconociendo el principio constitucional de separación de poderes e incurriendo en usurpación de funciones.

Que lo expresado en las Circulares Externas núms. 011 de 27 de octubre de 2010, 06 de 16 de febrero de 2011, 05 de agosto de 2011, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Auditor General de la República, muestra con claridad que las vigencias futuras excepcionales, en lo referido a los entes territoriales, carecen de fundamento jurídico, pues la interpretación de las normas



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

constitucionales y de la Ley 819 permiten deducir que los entes territoriales le están dando una indebida aplicación a las normas que regulan la materia de vigencias futuras.

Anotó que en la Circular Externa núm. 05 de agosto de 2011, la Contralora General de la República y el Auditor General de la República, con ocasión de la sentencia de 14 de julio de 2011¹¹, de la Sección Primera del Consejo de Estado, precisaron lo siguiente:

-Que las vigencias futuras ordinarias tienen efectos sobre el presupuesto de gastos, es decir que corresponden a una autorización anticipada para asumir compromisos que deben reflejarse y ejecutarse con los presupuestos de gastos de los años por venir autorizados. En ningún caso, deberán usarse las vigencias futuras a modo de un mecanismo financiero para anticipar la estimación de ingresos, ya que nos encontramos frente a una operación de crédito público, la cual deberá tramitarse cumpliendo con los requisitos y procedimientos contenidos en las leyes 358 y 819.

-En cuanto a las vigencias futuras excepcionales, en línea con lo

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de julio de 2011, C.P. María Claudia Rojas Lasso, núm. único de radicación 2009-00032-02.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

advertido en la Circular Conjunta de 8 de septiembre de 2010, el Consejo de Estado, en sentencia de 14 de julio de 2011, señaló que las mismas solo fueron consideradas dentro del ordenamiento jurídico para el orden nacional, lo que quiere decir que la entidad territorial no puede hacer uso de esta figura para adelantar proyectos de inversión y menos crearla e incorporarla dentro de su Estatuto Orgánico de Presupuesto y si hizo uso de ella, deberá proceder a adoptar los correctivos pertinentes a la mayor brevedad, tal y como se señaló en la Circular acusada.

-Que en dicho pronunciamiento el Consejo de Estado ordenó inaplicar el artículo 153 de la Ley 1151, por cuanto dicha disposición modifica el contenido de las normas orgánicas de presupuesto, los cuales gozan de especial jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, que no se puede modificar a través de una ley ordinaria.

-Que, desde el 8 de septiembre de 2010, con la expedición de la Circular Conjunta demandada, fue de conocimiento general por parte de los gobernadores y alcaldes la imposibilidad de utilizar la figura de vigencias futuras excepcionales, mediante la inclusión en los estatutos orgánicos territoriales, según lo indicaba de manera errada la Circular Externa núm. 07 de 2007 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

de Hacienda y Crédito Público.

-Que, en todo caso, para su efectiva autorización, compromisos y obligaciones adquiridas con cargo a apropiaciones de vigencias futuras deberán tramitarse y registrarse en debida forma en los libros de ejecución presupuestal definidos en la Resolución 6224 de 2010 de la Contraloría General de la República y en los años autorizados, de acuerdo con lo programado en la construcción del proyecto debidamente viabilizado.

-Que el uso inadecuado de las vigencias futuras por parte de las entidades territoriales son en realidad operaciones de crédito público que deberán tramitarse, de conformidad con lo previsto en las leyes 358 y 819, y registrarse presupuestalmente de manera que se refleje tanto la realidad de la operación, como la razonabilidad financiera de la misma, frente a las distintas alternativas de financiamiento.

Expresó que en la referida sentencia del Consejo de Estado se determinó que la Asamblea de Casanare no podía autorizar al Gobernador, mediante la ordenanza núm. 1 de 30 de enero de 2009, para apropiar vigencias futuras excepcionales, con fundamento en la jerarquía normativa superior de la Ley Orgánica del Presupuesto,



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

respecto de la Ley Aprobatoria del Plan de Desarrollo, así como en el valor relativo de las interpretaciones de la División de Apoyo Fiscal, entre otros organismos.

Alegó, en relación con el tema específico de la Circular acusada, que lo que se pretendió es frenar los procesos irregulares que estaban realizando los entes territoriales, al adoptar una figura prevista para el orden nacional como si fuera propia, por lo que se trató de parar las irregularidades ocasionadas por la inaplicación adecuada de las normas en materia de vigencias futuras, teniendo en cuenta que esta entidad presenta ante el Congreso de la República y ante el país el informe de la deuda pública.

Indicó que teniendo en cuenta que el organismo de control fiscal es el encargado de velar por la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas del Estado y ante el preocupante volumen de recursos comprometidos por las entidades territoriales, a modo de vigencias futuras, sin que realmente corresponda a esta institución presupuestal de gasto, expidió el acto demandado para exhortar a todas y cada una de las autoridades territoriales a fin de que hagan una revisión exhaustiva de las autorizaciones dadas a los gobernadores y alcaldes, para comprometer vigencias futuras y determinar si cumplen con los



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

trámites y requisitos legales pertinentes.

Precisó que la advertencia de la Circular acusada es para que verifiquen si las autorizaciones por parte de los órganos legislativos territoriales cumplen con los requisitos e indicaciones que demuestran la capacidad de pago de la entidad territorial, los cuales fueron establecidos por las leyes 358 y 819.

Explicó que la intención de la Circular Conjunta demandada fue la de solicitarle a los organismos legislativos territoriales revisar sus propios actos, con fundamento en lo establecido en las citadas leyes, para que, en la medida en que no cumplieran con los requisitos estos pudieran revocar sus propios actos.

II.3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado, también contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones señaló que debe declararse la improcedencia de la presente acción de nulidad, teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de un acto cuya aplicabilidad fue derogada por el Legislador, a través de



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

la expedición de la Ley 1438 de 9 de diciembre de 2011¹², que oportunamente se pronunció frente al tema presupuestal cuestionado.

II.4. La Auditoría General de la República, a través de apoderado, también contestó la demanda, se opuso a las pretensiones solicitadas por la actora, por cuanto, a su juicio, carecen de apoyo jurídico.

Señaló que la vigilancia de la gestión fiscal se realiza de conformidad con los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución Política. Para ello, el Auditor General tiene la facultad de fijar las políticas, prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas, así como solicitar la información que se requiera y determinar los criterios que deben aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados de las contralorías.

Precisó que el propósito de la función pública, mediante la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, es la protección del patrimonio público, la garantía de transparencia y el acatamiento de los principios propios de la moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, como también el aval en

¹² "Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

cuanto a la eficiencia y eficacia de la administración respecto del cumplimiento de los fines del Estado.

Expresó que el gran volumen de recursos autorizados y comprometidos por las entidades territoriales, haciendo uso de la figura de vigencias futuras, tanto ordinarias como excepcionales, en la mayoría de los casos tergiversando su naturaleza para asumir en realidad operaciones de crédito público, sin que estas operaciones fueran debidamente registradas financiera o presupuestalmente, toda vez que no afectaban los niveles ni los límites de endeudamiento en el marco fiscal de mediano plazo, llevaron a una incertidumbre o desconocimiento del verdadero estado de las finanzas públicas, razón por la cual los órganos de control y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conjuntamente expidieron la Circular acusada, a través de la cual se pretendió, de una manera preventiva, evitar que se siguiera transgrediendo el ordenamiento jurídico vigente.

Indicó que teniendo en cuenta las preocupaciones plasmadas en las Circulares Externas núms. 011 de 27 de octubre de 2010, 06 de 16 de febrero de 2011, 05 de agosto de 2011, los órganos de control y el Ministro de Hacienda y Crédito Público exhortaron a las autoridades territoriales para: i) que realicen una revisión exhaustiva sobre todas



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

las autorizaciones y obligaciones contraídas usando la figura de las vigencias futuras, para determinar si dichos procesos se realizaron cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas legales vigentes o, en caso contrario, realizar las acciones correctivas pertinentes; ii) que consideren las operaciones realizadas en las que denominaron vigencias futuras a la anticipación de la estimación de ingresos constituyendo en la práctica operaciones de endeudamiento y afectando, por tanto, a la capacidad de pago de las entidades territoriales sin que se registren como tales y; iii) al utilizar la modalidad de la vigencia futura excepcional, en el último año de gobierno, impactando inevitablemente a las siguientes administraciones, sin exigencia alguna de apropiación presupuestal en la vigencia que se autoriza.

Sostuvo que lo que se pretendió fue frenar los procesos irregulares, que estaban realizando los entes territoriales que, a través de una figura inexistente, comprometieron cuantiosos recursos y así evitar que se siguieran cometiendo anomalías, derivadas por la aplicación inadecuada de las normas en materia de vigencias futuras, exhortando a las corporaciones administrativas territoriales para que revisaran exhaustivamente las autorizaciones y obligaciones contraídas y



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

determinarán si dichos procesos se realizaron cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas legales vigentes.

Manifestó que fue precisamente la Auditoría General de la República quien solicitó ante el Consejo de Estado que se resolviera de manera preferente el proceso, en el cual se profirió la sentencia de 14 de julio de 2011¹³, que declaró la nulidad de la Ordenanza núm. 1 de 30 de enero de 2009 y señaló acerca de la falta de competencia de las asambleas departamentales para autorizar vigencias futuras excepcionales, en atención a que ni el Decreto 111 ni la Ley 819 prevén la posibilidad de que los entes territoriales comprometan vigencias futuras excepcionales. Por ende, los mecanismos utilizados para modificar los estatutos orgánicos de presupuestos territoriales para incluir dicha figura carecen de validez legal, pues solo el Congreso de la República tiene la potestad de hacerlo según los postulados constitucionales.

Afirmó que la existencia de la referida figura presupuestal se prestó para ser utilizada en gastos de la más diversa índole, que no son coherentes con el objetivo para la cual fueron creadas e, incluso,

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de julio de 2011, C.P. María Claudia Rojas Lasso, núm. único de radicación 2009-00032-02.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

amparadas en proyectos de inversión inexistentes o que ni siquiera cuentan con los respectivos estudios técnicos, razón por la cual fue necesario precisar y restringir los objetos de gastos para los que pueden ser usadas, lo que motivó la expedición de la Circular acusada.

Anotó que ha sido el mal uso y abuso de esa figura lo que ha llevado a prender las alarmas sobre las implicaciones que el desbordado volumen de recursos comprometidos por esta vía y su comprobada desarticulación causan un grave impacto en la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas del Estado.

III.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

IV.1.- Vencido el plazo, dentro del lapso concedido para alegar en esta instancia, la parte **actora**, mediante escrito visible a folios 286 a 296, insistió en que la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010, acusada**, fue expedida con violación del principio de



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

legalidad, falsa motivación y falta de competencia, atentó contra los derechos adquiridos, invadió competencias de las asambleas departamentales y concejos municipales, y desconoció la finalidad del servicio público y los mecanismos judiciales.

Asimismo, adujo que recientemente la Ley 1438 reguló de manera expresa las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, motivo por el cual la Circular Conjunta demandada desconoce los postulados del Decreto 111, de las leyes 819 y 1435, por lo cual debe ser declarada su nulidad.

IV.2.- Por su parte, la **Auditoría General de la República**, a través de escrito visible a folios 273 a 285, reiteró, en idénticos términos los argumentos expuestos la contestación de la demanda.

IV.3.- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, mediante de escrito visible a folio 297, reiteró los argumentos expuestos la contestación de la demanda.

IV.4.- La **Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa**¹⁴, en su vista de fondo, se muestra partidaria de que

¹⁴ Folios 300 a 314.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

se denieguen las pretensiones de la demanda, arguyendo, en esencia, lo siguiente:

Que la Circular, cuya legalidad se debate constituye un acto administrativo que crea, modifica o extingue una situación jurídica, dado que plantea una interpretación de las normas que establecen las vigencias futuras, en el sentido de que no es posible que las mismas se autoricen por parte de las asambleas departamentales y concejos municipales y en cuanto obliga a dichos entes administrativos a derogar las operaciones de créditos aprobados bajo la forma de vigencias futuras. En consecuencia, dicho acto administrativo es susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Agregó que ya la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 14 de julio de 2011¹⁵, ha establecido que los entes territoriales no están facultados por el Legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales y tampoco para autorizar vigencias futuras ordinarias durante el último año de gobierno de sus respectivas administraciones, interpretando los artículos 345, 352 y 364 de la Constitución Política;

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de julio de 2011, C.P. María Claudia Rojas Lasso, núm. único de radicación 2009-00032-02.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

y 10°, 11 y 12 de la Ley 819, razón por la cual los argumentos de la actora, en el sentido de que de dichas normas no era posible deducir la interpretación realizada en la Circular Conjunta externa, carecen de sustento.

Expresó que dentro del contexto de la Circular demandada resulta evidente que las vigencias futuras, que no encuentran sustento en el ordenamiento jurídico para las entidades territoriales, son las vigencias futuras excepcionales, que corresponden a aquellas en las cuales se afecta el presupuesto de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, las cuales son diferentes a las vigencias futuras ordinarias, en las cuales la ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso, a las cuales ampliamente se refirió la actora para demostrar que la circular confundía el concepto de vigencias futuras con el de operación de crédito, no obstante el citado acto administrativo no se estaba refiriendo a ellas.

Señaló que al estar evidenciado que los entes territoriales no están facultados por el Legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales, ni para autorizar vigencias futuras ordinarias durante el último año de gobierno de sus respectivas administraciones, no puede



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

decirse que el acto acusado afecte derechos adquiridos de los contratistas del Estado o de participantes en procesos de selección o que se hubiere desconocido la finalidad del servicio público en el Estado Social de Derecho, puesto que, conforme lo constató la Sección Primera, la interpretación de las normas presupuestales, que se realizó en la Circular demandada, era la que correspondía al ordenamiento jurídico y no aquella compartida por las asambleas departamentales y concejos municipales. Por ello, quienes desconocieron los derechos de dichas personas y el servicio público fueron estos entes administrativos territoriales, pues flagrantemente desconocieron el artículo 4º de la Constitución Política, dando un alcance que no correspondía a los artículos 345, 352 y 364 *ibidem*.

Afirmó, frente al desconocimiento de las competencias de las asambleas departamentales y concejos municipales, que la sentencia en referencia fue muy contundente al señalar:

"[...] la autonomía que constitucionalmente se reconoce a los entes territoriales no puede convertirse en una patente de corso para desconocer los artículos 352 y 364 de la Constitución Política, ni los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica 819 de 2003, de cuyo tenor surge de manifiesto que los entes territoriales no están facultados por el Legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales, y tampoco para autorizar vigencias futuras ordinarias durante el último año de gobierno de sus respectivas administraciones [...]"



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Alegó que la Circular acusada fue expedida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público con sustento en el artículo 2º del Decreto 1133, por la Contralora General de la República, en uso de las facultades establecidas en el numeral 4 del artículo 286 de la Constitución Política, por el Procurador General de la Nación, en virtud de lo dispuesto en los numerales 1, 5 y 6 del artículo 277 de la Constitución Política, y por el Auditor General de la República, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 17, numeral 5, del Decreto Ley 272.

Aclaró que si bien es cierto que el artículo 2º del Decreto 1133, citado en la Circular acusada, se encontraba derogado, también lo es que dicha norma fue reproducida en el Decreto 246, en su artículo 3º, agregando que el artículo del último decreto, le otorga, en su numeral 4 al Ministerio en mención, la función de preparar los proyectos de decreto y expedir las resoluciones, circulares y demás actos administrativos de carácter general o particular, necesarios para el cumplimiento de sus funciones, lo cual descarta la prosperidad del cargo de la actora.

Manifestó que no cabe duda alguna de que las normas fundamento del acto acusado, en relación con la Procuraduría General de la Nación, son de la mayor pertinencia en el caso concreto, pues los servidores del



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

orden territorial autorizaron vigencias futuras extraordinarias, violando el ordenamiento jurídico.

Que las funciones de la Procuraduría son vigilar el cumplimiento de la Constitución Política; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; y ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, las cuales habilitan al ente de control para solicitar, ante la evidencia de una conducta contraria al ordenamiento jurídico, ejecutada por funcionarios públicos, que dichas entidades administrativas procedieran a revocar esos actos administrativos de contenido general.

Indicó que la Contraloría General de la República fundamentó su competencia en el artículo 268, numeral 4, de la Constitución Política; y que si bien es cierto que, en principio, podría pensarse que la norma constitucional citada no está relacionada con la posibilidad de expedir actos administrativos de carácter general, como el acusado, ni solicitar la derogatoria de actos ilegales, no es menos cierto que el Decreto Ley 267, norma por la cual se regula la organización y funcionamiento de dicho órgano de control fiscal, claramente expone dentro de sus funciones, en su numeral 7, la de advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados, lo cual realiza mediante el acto demandado, pues evidentemente al aprobarse vigencias futuras se está comprometiendo el patrimonio.

Que de allí surge la posibilidad del ente de control fiscal de solicitar la derogatoria de las aprobaciones realizadas por las asambleas departamentales y los concejos municipales, en tanto son ilegales y se afecta el patrimonio público de los entes territoriales.

Mencionó que la Auditoría General de la República invocó como sustento de su competencia el artículo 17, numeral 5, del Decreto ley 272; que las demás entidades públicas, que intervinieron en la expedición del acto acusado, claramente tenían competencia para ello; y que en atención a la ilegalidad de los actos administrativos expedidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales, en los cuales se aprobaron vigencias futuras excepcionales, es que se solicitó que sean dichos entes territoriales quienes las deroguen.

Adujo que la Circular acusada no deroga los actos administrativos expedidos por dichas entidades territoriales; ordena que sean ellas mismas, ante la evidente ilegalidad, las que deroguen los actos



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

administrativos en los cuales se autorizaron a los alcaldes y gobernadores vigencias futuras excepcionales.

Agregó que en caso de que se nieguen dichas entidades territoriales a hacerlo, es claro que las entidades que suscriben el acto acusado, en especial, la Procuraduría General de la Nación, tendría a disposición las vías judiciales para que dichos actos administrativos sean declarados nulos por la jurisdicción.

IV.5.- La Contraloría General de la República guardó silencio.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

De manera preliminar, la Sala debe pronunciarse sobre la excepción de "*ineptitud de demanda*", propuesta por el apoderado de la Procuraduría General de la Nación.

La mencionada entidad demandada señaló que la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010, acusada**, no puede catalogarse como acto administrativo y, por tanto, no es susceptible de control ante esta jurisdicción, dado que dicha circular simplemente informa sobre unas situaciones anómalas que giran en torno al trámite



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

de autorización de vigencias futuras en las entidades del orden territorial; prevé e insta a las entidades para que en el marco de sus competencias expidan las decisiones correctivas necesarias; y que su contenido no es decisorio.

En relación con dicha excepción, la Sala considera, como lo sostuvo el Ministerio Público en sus alegatos de conclusión, que la Circular citada sí es susceptible de control judicial por contener una decisión, emitida por varias autoridades públicas, capaz de producir efectos jurídicos y tener fuerza vinculante frente a los administrados.

Revisado con detenimiento el contenido de la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010, acusada**, se observa que dicha Circular adopta una decisión frente a las autorizaciones para vigencias futuras, que se han solicitado a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, por los gobernadores y alcaldes, en el sentido de señalar que ellas no encuentran sustento jurídico en el Decreto 3629 de 2004, ni en la Circular 07 de 2007, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni en las normas y estatutos orgánicos de las entidades territoriales y que deben sujetarse, en su trámite y aprobación a las leyes 358 y 819. Asimismo, la referida Circular imparte unas medidas de carácter administrativo,



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

de obligatorio cumplimiento por parte de sus destinatarios, habida cuenta que dispone que las operaciones de créditos aprobadas bajo la forma de vigencias futuras **deberán** ser derogadas por las respectivas asambleas y concejos; y que las contralorías departamentales y municipales vigilarán **el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la misma.**

Por lo tanto, se trata de una declaración de voluntad de la administración, tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica, cuya legalidad es susceptible de ser revisada ante esta Jurisdicción.

En consecuencia, no prospera la excepción propuesta por la Procuraduría General de la Nación.

En igual sentido, tampoco le asiste razón al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su condición de entidad demandada, cuando afirmó que la Sala debe declarar la improcedencia de la acción incoada, teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de un acto cuya aplicabilidad fue derogada por el Legislador, a través de la expedición de la Ley 1438, dado que el fenómeno jurídico de la derogatoria solamente entraña la desaparición del ordenamiento jurídico del acto



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

administrativo, mas no desvirtúa la presunción de legalidad que lo ampara, desde el día de su expedición hasta aquél en que fue modificado o derogado, lapso durante el cual bien pudo producir efectos y por ello es procedente su control de legalidad a fin de invalidar o no tales efectos.

Así, lo expresó esta Sección en la sentencia proferida el 5 de marzo de 2009¹⁶, en la cual se sostuvo:

"[...] Es preciso resaltar que no obstante que las Resoluciones 03593 de 29 de junio de 1995, 4998 de 22 de diciembre de 1999 y 05073 de 3 de mayo de 2000, hubieran sido derogadas por la Resolución 05145 de 11 de Octubre de 2000, ello no impide que esta Jurisdicción pueda acometer el estudio de su legalidad, en razón de los efectos que las mismas hubieran podido producir durante su vigencia, en la medida en que es solo la decisión de nulidad y no la derogatoria, la única que tiene la capacidad jurídica de aniquilar tales efectos. Así lo ha venido sosteniendo esta Corporación, a partir del pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 14 de enero de 1991, Consejero ponente doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla. [...]" (Destacado fuera de texto).

Como se puede observar, la derogatoria de los actos administrativos, que estuvieron vigentes durante cierto período, solamente afecta su

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 2009, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación 11001032400020043901.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

vigencia, pero no su validez. De ahí que no los exime de control jurisdiccional, precisamente, porque durante dicho interregno produjeron efectos jurídicos y en razón de los mismos debe la jurisdicción de lo contencioso administrativo acometer su análisis.

En este orden de ideas, la Sala procede a efectuar el estudio de legalidad de la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010**, así:

El acto acusado es del siguiente tenor:

**"[...] CIRCULAR CONJUNTA EXTERNA
(8 septiembre 2010)**

PARA: GOBERNADORES, ALCALDES, DIPUTADOS, CONCEJALES, SECRETARIOS DE HACIENDA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, CONTRALORES DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES.

DE: MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

ASUNTO: Vigencias Futuras.

El Ministro de Hacienda, en uso de las facultades otorgadas en el artículo 2 del Decreto 1133 de 1999, la Contralora General de la República, en uso de las facultades establecidas en el numeral 4 del artículo 268 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación, en virtud de lo dispuesto por los numerales 1.5 y 6 del artículo 277 de la Constitución Política y el Auditor General de la República, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 17, numeral 5 del Decreto Ley 272



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

de 2000, y teniendo en cuenta que bajo el nombre de vigencias futuras los departamentos y los municipios vienen incrementando la deuda pública y poniendo en riesgo la estabilidad financiera del país, imparten de manera conjunta y coordinada, las siguientes directrices y advierten sobre los riesgos de su desacato.

Considerando que:

- 1. Las autorizaciones que los gobernadores y alcaldes han venido solicitando a las respectivas asambleas departamentales y concejos municipales, de lo que impropriamente han denominado vigencias futuras, **no encuentran sustento jurídico** ni en el artículo 1 del Decreto 3629 de 2004 ni en el Circular 07 de 2007 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo alcance fue precisado en las Circulares 043 del 2008 y 05 del 2009.*
- 2. Las mal llamadas vigencias futuras **tampoco pueden ser autorizadas en las normas y estatutos orgánicos de las entidades territoriales**, de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 345, 352 y 364 constitucionales en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 del 2003.*
- 3. Al constituir dichas autorizaciones, operaciones de crédito, su trámite y aprobación ha de sujetarse a lo previsto de manera perentoria por las leyes 358 de 1997 y 819 de 2003, lo cual se viene pretermitiendo de manera sistemática.*

En consecuencia,

*Las operaciones de créditos aprobadas bajo la forma de vigencias futuras **deberán** ser derogadas por las respectivas asambleas, departamentales o concejos municipales.*

*Las contralorías departamentales y municipales vigilarán el **estricto cumplimiento de esta directiva**. [...]" (Destacado fuera de texto).*

PRIMER CARGO: VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Se alegó que la directriz impartida por la Circular Conjunta Externa, al señalar que las vigencias futuras no pueden ser autorizadas por las normas y estatutos orgánicos de las entidades territoriales, violó el



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

principio de legalidad y desconoció de manera flagrante la normatividad presupuestal, prevista en el Decreto 111 y en la Ley 819, toda vez que dicha normativa faculta a las entidades territoriales para comprometer vigencias futuras ordinarias y extraordinarias.

En relación con las vigencias futuras ordinarias y excepcionales, esta Sección se remite y prohíja lo expresado en la sentencia de 10. de febrero de 2018¹⁷, en la que se señaló:

"[...] En efecto, el artículo 334 de la Constitución Política prevé que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. El artículo 151 de la Constitución Política asigna al legislador la función de expedir leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre otros asuntos, en lo relativo a la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo. El artículo 346 Superior, por su parte, establece que el gobierno nacional formulará anualmente ante el Congreso el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el cual deberá presentarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo.

*A su vez, el artículo 352 de la Carta establece que además de lo señalado en dicha norma superior (en sus artículos 345 a 351), la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, **de las entidades territoriales** y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Y el artículo 353, prevé que los principios y las disposiciones establecidos en el Título XII se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.*

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1º de febrero de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, núm. único de radicación 08001-23-31-000-2010-00987-01.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

De otro lado, el artículo 300 de la Constitución Política asigna a las asambleas departamentales la función de expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos. Así mismo, el artículo 315 ibídem faculta a los concejos municipales para dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. Los Concejos de los Distritos, además de las funciones señaladas en las normas especiales que los rigen, ejercerán las mismas atribuciones que la Constitución y las leyes asignan a los concejos municipales¹⁸.

La lectura sistemática de estas disposiciones, como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional¹⁹, pone de relieve la intención de Constituyente de salvaguardar la unidad jurídica y económica de la Nación, evidenciada en el diseño de un modelo fundado en el principio de unidad presupuestal que propende por una hacienda pública coherente y coordinada en todos los niveles del Estado, en la que los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes y se enmarquen dentro de las metas y la política macroeconómica y los planes de financiamiento estatal.

Uno de los instrumentos que se estableció para alcanzar esa finalidad es la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual debe ser adoptada como pauta en los procesos presupuestales de las entidades territoriales. Esta ley orgánica, según la jurisprudencia constitucional, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes y la constituyen como un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Además, por disposición expresa del artículo 352 de la Carta Política, ese poder homologador de la ley orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades territoriales, siendo entonces "una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador"²⁰.

¹⁸ Se destaca en este punto lo dispuesto en particular en el artículo 6º de la Ley 768 de 2002, por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

¹⁹ Sentencias C-478 de 1992, C-540 de 2001 y C-579 de 2001, entre otras. Así mismo, este criterio se encuentra plasmado en el Auto 383 de 2010.

²⁰ Sentencia C-478 de 1992.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

En este sentido, es dable reconocer que en el tema presupuestal existe una cierta preponderancia de lo nacional frente a lo local, sin desconocer la autonomía de los entes territoriales en esta materia.

Esta autonomía se expresa en la facultad de las entidades territoriales de expedir las normas orgánicas de presupuesto y el presupuesto anual de rentas y gastos, la cual en todo caso debe ser ejercida, conforme a lo dicho, teniendo como parámetro, en lo pertinente, los principios y normas constitucionales y las regulaciones de la ley orgánica de presupuesto.

En palabras de la Corte Constitucional, “[l]os principios contenidos en el título XII de la Carta Política, y dentro de ellos los que se agrupan bajo el acápite de “presupuesto” en el Capítulo 3 de ese Título, se aplicarán a los procesos presupuestales territoriales, cuando su sentido, normalmente genérico o encauzado al nivel nacional, tenga alguna proyección en el ámbito local presupuestal”²¹.

3.1.3. En ese contexto, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución Política, en el artículo 104 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”, se dispuso que a más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto, y en el artículo 109 ibídem, que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de dicha ley, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.

Esta normativa al tiempo de reconocer la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal armoniza sus competencias con el principio de unidad presupuestal, en tanto que autoriza a aquellas a expedir las normas orgánicas de presupuesto que regirán en sus respectivos ámbitos locales, teniendo como parámetro las normas orgánicas del presupuesto nacional. **La adopción de estas normas, en todo caso, parte del supuesto que las disposiciones**

²¹ Sentencia C-478 de 1992.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

orgánicas del orden nacional se puedan adaptar a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.

3.1.4. En este contexto, es claro para la Sala que en tanto que una disposición de la ley orgánica del presupuesto sea adaptable a las condiciones de la entidad territorial, no reconocer a estas entidades la posibilidad de hacerlo desconocerá su autonomía en esta materia.

En el proceso se discute la posibilidad de que una entidad territorial pueda acordar vigencias futuras excepcionales, las cuales están previstas en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, orgánica del presupuesto, como un mecanismo presupuestal autorizado a la Nación. Para la Sala, como pasa a examinarse enseguida, **es perfectamente procedente que las entidades territoriales incluyan en sus normas orgánicas la facultad de acordar vigencias futuras excepcionales, en tanto que se trata de un mecanismo que se adecúa también a la organización y a las condiciones de las entidades territoriales.**

Por consiguiente, debe concluirse en este acápite que desconoce el principio de autonomía presupuestal de las entidades territoriales la sentencia que no les reconoce la facultad de acordar vigencias futuras excepcionales.

3.2. La igualdad de las entidades territoriales frente a la Nación en tratándose de la autorización de vigencias futuras excepcionales.

3.2.1. La Sala debe determinar en este punto si desconoce el derecho a la igualdad de las entidades territoriales frente a la Nación, la sentencia que establece que no es procedente que aquéllas acuerden vigencias futuras excepcionales.

Para el Distrito de Barranquilla en efecto la interpretación que el Tribunal hace de la Ley 819 de 2003, en el sentido de no autorizar a las entidades territoriales la facultad de acordar vigencias futuras excepcionales, vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, pues no existe ninguna justificación legal o de conveniencia social, política o económica que explique válidamente por qué la Nación sí puede hacer uso de tales vigencias y no así las entidades territoriales, más aún cuando dicho mecanismo de presupuestación resulta esencial para adelantar proyectos de inversión de alto costo o cuyo desarrollo



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

exija demostrar desde antes de su iniciación la existencia de un compromiso presupuestal.

3.2.2. *En orden a resolver esta cuestión, la Sala se referirá a las vigencias futuras en general y al contenido y alcance de las vigencias futuras excepcionales en particular, en el marco de las normas orgánicas del presupuesto vigentes al momento de la expedición del acto administrativo demandado (i), y luego examinará, a partir del análisis de distintos elementos, si existen razones que justifiquen que estas últimas sólo sean autorizadas a la Nación y no a las entidades territoriales (ii).*

3.2.2.1. Las vigencias futuras en la ley orgánica del presupuesto. Contenido y alcance de las vigencias futuras excepcionales.

En materia presupuestal se encuentra establecido el principio de anualidad en virtud del cual la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos se debe hacer periódicamente cada año²². La anualidad, no obstante, no es un principio absoluto, en la medida en que la actividad presupuestal está íntimamente ligada con el principio de planeación, la cual normalmente es efectuada para periodos que superan el año calendario. Esta realidad impone la configuración de mecanismos presupuestales que permitan compatibilizar tales principios²³.

Precisamente, las vigencias futuras constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal. Estas vigencias, según se ha definido por la doctrina²⁴, 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

²² Artículo 346 de la Constitución Política.

²³ En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en las Sentencias C-337 de 1993, C-357 de 1994 y C-023 de 1996.

²⁴ Restrepo, Juan Camilo, *Derecho Presupuestal Colombiano*, 2ª edición, Bogotá, Legis, 2014, p. 186.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

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 plurianuales²⁵.

Este mecanismo, en definitiva, permite la ejecución proyectos sin que exista la restricción de la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal.

Como antecedentes normativos de las vigencias futuras figuran los artículos 76 de la Ley 21 de 1992 y 40 de la Ley 88 de 1993, leyes que decretaron los presupuestos de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para las vigencias fiscales 1993 y 1994, respectivamente, y que preveían que cuando los organismos y entidades requirieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales deberían cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS.

Ambas disposiciones fueron demandadas ante la Corte Constitucional por desconocer presuntamente el principio de anualidad presupuestal. En la Sentencia C-337 de 1993 la Corte declaró la exequibilidad del artículo 76 de la Ley 21 de 1992. Luego de precisar que “[e]s imposible planear un desarrollo armónico e integral sobre la base de una anualidad absoluta, ya que la labor de planear el desarrollo sugiere la previsión de metas a largo plazo para establecer los propósitos de mediano y corto plazo, como medidas coordinadas para llegar al fin”, y que “[s]in la plurianualidad, el proceso presupuestal no estaría en armonía con el proceso de planeación, lo cual contraviene el espíritu de la Carta”, concluyó que “con el avance técnico de la materia presupuestal, y al incorporarse el principio de planeación -que, por naturaleza implica el cómputo a largo plazo-, la anualidad del presupuesto deja de ser un principio absoluto, para ser simplemente un punto de referencia, mas no de cálculo determinado al rigor de un periodo inmodificable”, recordando que el presupuesto, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 38 de 1989, puede ser plurianual siempre y cuando tenga la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Agregó, que lo anterior es razonable “[...] por cuanto es un hecho que, si la actividad presupuestal debe estar acorde con la planeación, es lógico que el presupuesto al reflejar las pautas de planeación, deba contemplar la plurianualidad, desarrollando así el proceso fiscal, compuesto de sucesivas etapas”. Acudiendo a estos mismos fundamentos declaró la

²⁵ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la Nación, *Guía de Presupuesto Público Territorial*, Bogotá, 2012, p.111.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

exequibilidad del artículo 40 de la Ley 88 de 1993, a través de la Sentencia C-357 de 1994.

*Ante la necesidad de contar con una disposición permanente que regulara las autorizaciones para la asunción de obligaciones con cargo a posteriores vigencias fiscales, el gobierno nacional presentó ante el Congreso un proyecto de ley orgánica de presupuesto modificatoria de la Ley 38 de 1989, el cual dio origen a la Ley 179 de 1994, en cuyo artículo 9º se establecieron las **vigencias futuras ordinarias**, en los siguientes términos: "La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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**. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación"²⁶. La norma facultó a las entidades territoriales a adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados, en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.*

*Esta disposición legal también fue objeto de demanda ante la Corte Constitucional, quien en Sentencia C-023 de 1996 la declaró exequible, con fundamento en que **"la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos"**. Agregó que el principio de la anualidad del presupuesto, como fue definido en la sentencia C-357 de 1994, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda.*

*Posteriormente, se introdujo una modificación a la Ley Orgánica del Presupuesto a través de la Ley 225 de 1995, en cuyo artículo 3º se establecieron las **vigencias futuras excepcionales** como una nueva modalidad del mecanismo presupuestal comentado autorizado a la Nación, en la siguiente*

²⁶ El texto de esta disposición fue compilado en el artículo 23 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".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

forma: **"El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización"**²⁷.

Luego, mediante 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, se introdujeron modificaciones y ajustes a las vigencias futuras en orden a restringir su utilización a lo que técnica y financieramente sea indispensable manejar mediante este mecanismo.

En su artículo 10 (modificatorio del artículo 9º de la Ley 179 de 1994 e incorporado como artículo 23 del Decreto 111 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto) señaló que a nivel nacional la autoridad encargada de autorizar las vigencias futuras ordinarias, esto es, las que permiten 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, será el Confis, y condicionó tal autorización a tres requisitos: (i) 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 1º de dicha ley; (ii) que como mínimo de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con una apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; y (iii) que cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo. Así mismo, previó que la autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno, con excepción de los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

En su artículo 12 reglamentó en forma independiente las vigencias futuras ordinarias en las entidades

²⁷ El texto de esta disposición fue compilado en el artículo 24 del Decreto 111 de 1996.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

territoriales²⁸, estableciendo que la autorización de tales vigencias sería impartida por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces. Y señaló como requisitos para tal aprobación: (i) 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 1º de dicha ley; (ii) que 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; y (iii) que cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional se debe obtener el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. Esta norma reiteró el mandato de la Ley 179 de 1994 relativo a que la corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de 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. Y agregó que la autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno, con excepción de los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica, advirtiendo finalmente que 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.

De otro lado, en el artículo 11 (modificadorio del artículo 3º de la Ley 225 de 1995 e incorporado como artículo 24 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto) reguló las **vigencias futuras excepcionales**. Dispuso esta norma que el Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

²⁸ La Ley 179 de 1994 las regulaba en una sola disposición junto a las vigencias futuras ordinarias de la Nación (art. 9º).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Estableció como requisito de dicha aprobación que el monto máximo de las vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulten las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo de esa ley. Y previó finalmente que para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Confis, precisando que tales contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

*De acuerdo con la normativa examinada, **esta modalidad de vigencias futuras consagradas como un mecanismo presupuestal en favor de la Nación tiene como elementos esenciales, los siguientes:***

(i) Su aprobación no exige que se cuente con una apropiación mínima en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

(ii) Se encuentran establecidas exclusivamente para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones.

(iii) Su monto máximo, plazo y condiciones deben ajustarse a las metas plurianuales del marco Fiscal de Mediando Plazo.

(iv) Las características de estas obras, generalmente de alto costo y de gran magnitud, suponen en muchos casos que sea difícil disponer, para la vigencia en que se autorizan, de la formalización del financiamiento necesario para acreditar una apropiación inicial.

3.2.2.2. Examen acerca de la violación del derecho de igualdad de las entidades territoriales. Comparación de su situación con la de la Nación a partir de la planeación, el presupuesto y la disciplina fiscal.

En el anterior contexto, definido el contenido y alcance de las vigencias futuras excepcionales en la Ley 819 en favor de la Nación, la Sala debe examinar si éstas son un mecanismo presupuestal que se adapte a la organización, normas constitucionales y condiciones de las entidades territoriales y por ende puede ser utilizado por éstas.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

A efectos de esta averiguación, la Sala estima pertinente acudir a los siguientes elementos de comparación entre la Nación y las entidades territoriales: (i) la planeación del desarrollo económico y social; (ii) la estructuración del presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos, y la financiación de estos últimos; y (iii) las normas de disciplina fiscal a las que están sometidas. El análisis de estos aspectos permitirá establecer si existen razones que justifiquen que las vigencias futuras excepcionales solo sean autorizadas a la Nación y no a las entidades territoriales (iv).

(i) La planeación del desarrollo económico y social en la Nación y en las entidades territoriales.

*El principio de planeación en la **Nación** encuentra sustento constitucional en el artículo 339 de la Carta Política²⁹, de acuerdo con el cual habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que debe adoptar el Gobierno. El plan de inversiones públicas, por su parte, contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. Como foro para la discusión del Plan se creó el Consejo Nacional del Plan, en el que tienen asiento representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales (art. 340 *ibídem*).*

Los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución del plan de desarrollo se dejaron en manos del legislador a través de la ley orgánica correspondiente³⁰, quien expidió en desarrollo de esta competencia la Ley 152 de 1994, la cual es aplicable a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Esta norma, además de consagrar los principios generales de la planeación y reiterar el contenido del Plan señalado en la Constitución Política, precisa, respecto del plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, que en él se deben incluir los presupuestos plurianuales de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, entendiéndose por

²⁹ Modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 03 de 2011.

³⁰ Constitución Política, artículos 151 y 342.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

tales presupuestos la proyección de los costos y fuentes de financiación de dichos programas y proyectos cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal³¹. Esta ley así mismo garantiza la participación activa de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del plan y prevé la concertación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de planeación cuando se trata de proyectos de responsabilidad compartida que deban ser objeto de financiación³².

Debe recordarse en este último aspecto que de acuerdo con los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la Nación puede concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios³³.

*Por su parte, en cuanto a las **entidades territoriales** prevé el inciso segundo del artículo 344 de la Constitución Política que éstas elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Su conformación está dada por una parte estratégica (que corresponde a su parte general) y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. Igualmente se autoriza la constitución de un consejo de planeación a nivel territorial (inciso 3º del artículo 340).*

En la Ley 152 de 1994 se reitera el contenido del plan de desarrollo de las entidades territoriales y se establece que en su formulación se seguirán los criterios establecidos en dicha norma, y además de reconocerse la autonomía de aquellas en esa materia en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley, se establece que, sin perjuicio de ella, tales planes deben tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, en orden a garantizar la coherencia³⁴.

En armonía con el artículo 339 Superior, la ley señala que la concertación referida en esta disposición procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación³⁵.

³¹ Artículos 2, 4, 5, 6, y 7.

³² Artículos 16 y 38.

³³ Artículo 365 de la Constitución Política.

³⁴ Artículos 31, 32 y 45.

³⁵ Artículo 38.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

De otro lado, atendiendo a la interrelación entre planeación y presupuesto, prevé esta norma orgánica que en los presupuestos anuales de las entidades territoriales se debe reflejar el plan plurianual de inversiones³⁶.

(ii) La estructuración del presupuesto anual rentas y recursos de capital y de gastos y la financiación de estos últimos.

*El **Presupuesto General de la Nación**, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social y está conformado por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional. Hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), el presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales³⁷.*

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del PGN, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional³⁸.

Los ingresos corrientes de la Nación son los recursos que ésta percibe en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. Según su origen, los mismos se identifican como tributarios y no tributarios³⁹.

Los recursos de capital, por su lado, son ingresos de carácter ocasional que percibe la Nación, obtenidos por operaciones de crédito público o generados por activos públicos. Dentro de estos se encuentran los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los recursos del balance y los derivados del diferencial cambiario, los provenientes de la enajenación de activos y de recuperación de cartera, los rendimientos financieros obtenidos por la colocación de recursos en el mercado de capitales o en títulos

³⁶ Artículo 44.

³⁷ Decreto 111 de 1996, artículos 3, 10 y 11.

³⁸ Decreto 111 de 1996, artículo 11.

³⁹ Decreto 111 de 1996, artículo 27.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

valores, los recibidos por concepto de donaciones, los excedentes financieros de entidades descentralizadas del orden nacional y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria⁴⁰.

Las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hace exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros generados, que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración⁴¹.

Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador⁴².

En el presupuesto de rentas y recursos de capital de la Nación se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos del orden nacional, las cuales, a su vez, se dividen en (i) rentas propias, que incluyen todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, y (ii) recursos de capital, que comprenden todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones⁴³.

De otro lado, el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones está compuesto por los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión⁴⁴.

Los gastos de funcionamiento son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la

⁴⁰ Decreto 111 de 1996, artículo 31.

⁴¹ Decreto 111 de 1996, artículo 29.

⁴² Decreto 111 de 1996, artículo 30.

⁴³ Decreto 111 de 1994, artículo 34.

⁴⁴ Decreto 111 de 1996, artículo 36.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

ley, y se clasifican en gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes, transferencias de capital y gastos de comercialización y producción.

De otra parte, los gastos por concepto del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones, y los imprevistos originados en operaciones de crédito público.

Finalmente, los gastos de inversión son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de éste debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

En relación con la financiación de los gastos de la Nación, la Corte Constitucional ha expresado que debido a sus características los ingresos corrientes de la Nación, percibidos con cierta regularidad, están dirigidos a atender los gastos ordinarios de funcionamiento, en tanto que los recursos de capital, de carácter ocasional, se destinan principalmente a financiar los gastos de inversión⁴⁵.

El Presupuesto de las Entidades Territoriales se estructura atendiendo los parámetros generales de la Estatuto Orgánico del Presupuesto⁴⁶ y está conformado por el presupuesto de rentas y recursos de capital y por el presupuesto de gastos⁴⁷.

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital está compuesto por los ingresos corrientes, los recursos de capital, y los ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal y/o departamental.

⁴⁵ Sentencias C-423 de 1995 y C-1072 de 2002.

⁴⁶ Decreto 111 de 1994, artículos 104 y 109.

⁴⁷ Para efectos de la clasificación de los ingresos y rentas y de los gastos de las entidades territoriales, la Sala sigue lo expuesto en la publicación efectuada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2012, titulada *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2012*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Libro%20Presupuesto%202012.pdf>.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Los ingresos corrientes son los recursos que recaudan el municipio o departamento en forma regular y permanente por autorización de la ley, por concepto de impuestos, tasas, multas y contribuciones, y también los que corresponden a las transferencias que perciben en razón a las funciones y competencias como entidad territorial. Estos se clasifican, según su origen, en tributarios y no tributarios.

Por su parte, los recursos de capital, cuyo carácter es ocasional, comprenden los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, los rendimientos financieros, las donaciones, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal o departamental, de las empresas industriales y comerciales de la entidad territorial y de las sociedades de economía mixta del orden municipal o departamental con el régimen de estas, y los provenientes de venta de activos.

En el presupuesto de rentas y recursos de capital se deben identificar y clasificar por separado las rentas propias y recursos de capital de los establecimientos públicos municipales o departamentales, como lo define el artículo 34 del Decreto 111 de 1996. Se entiende por rentas propias todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluyendo los aportes y las transferencias de la entidad territorial. Por recursos de capital se reconocen todos los recursos del crédito interno o externo, con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, los rendimientos de las operaciones financieras y las donaciones.

De otro lado, el Presupuesto de Gastos, Acuerdo u Ordenanza de Apropriaciones está conformado por los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y los gastos de inversión.

Los gastos de funcionamiento son aquellas erogaciones necesarias y recurrentes para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas a la administración territorial, y se dividen en gastos de personal, gastos generales y transferencias corrientes.

El servicio de la deuda se refiere a los recursos que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses y las comisiones originadas en operaciones de crédito público (crédito externo, crédito interno).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Los gastos de inversión son gastos productivos que generan riqueza, o bien que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, o a constituir capital humano, desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado.

En cuanto a la financiación de los gastos de funcionamiento e inversión en las entidades territoriales, se tiene lo siguiente: Los de funcionamiento son atendidos principalmente por los ingresos corrientes de libre destinación, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 617 de 2000, norma que prevé así mismo los recursos que no pueden financiar tales gastos; igualmente, un porcentaje de los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones puede ser destinado al financiamiento de estos gastos⁴⁸. Los gastos de inversión, entre tanto, son financiados a través de los ingresos que reciben las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones – SGP (incluidos los rendimientos financieros) y del Sistema General de Regalías – SGR ⁴⁹, y de recursos de capital, principalmente recursos de crédito⁵⁰. Debe recordarse, respecto de los recursos del SGP, que se destinan a la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, debiendo darse prioridad a materias altamente sensibles desde los puntos de vista social y económico, como son la salud, la educación, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico⁵¹.

(iii) Disciplina fiscal en la Nación y las entidades territoriales.

En esta materia resulta relevante la referencia a la Ley 819 de 2003, orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, la cual constituye un importante instrumento legal que contiene mecanismos rigurosos para el comportamiento fiscal y presupuestal de la Nación y las entidades territoriales.

*Entre esos mecanismos figura el Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento que debe ser presentado por el **Gobierno Nacional** ante el órgano encargado de estudiar el proyecto de presupuesto y que contiene información indispensable para tener una visión de conjunto de la gestión financiera del Estado, y para encauzar las decisiones presupuestales (recaudos, ingresos y endeudamiento) en la correcta dirección de asegurar*

⁴⁸ Ley 1176 de 2007, artículo 21.

⁴⁹ Constitución Política, artículos 356, 357, 360 y 361; Ley 715 de 2001; Ley 1176 de 2007; y Ley 1530 de 2012.

⁵⁰ Ley 358 de 2007, artículo 2º.

⁵¹ Artículo 356 de la Constitución Política, inciso 4 (modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

la sostenibilidad fiscal⁵².

En relación con las **entidades territoriales** igualmente la Ley 819 establece el deber de presentar a consideración de respectiva Asamblea o Consejo un Marco Fiscal de Mediano Plazo⁵³.

(iv) *Análisis de los anteriores elementos. Verificación de la violación del derecho de igualdad de las entidades territoriales.*

El examen de los anteriores elementos permite señalar que, no obstante las particularidades de cada una, existen similitudes en la planeación de la Nación y de las entidades territoriales, pues en ambos niveles ella se estructura a partir de unos propósitos y metas estratégicas y de programas y proyectos de inversión pública de ejecución plurianual. Además, como se indicó, en el proceso de planeación se siguen por aquellas unos parámetros comunes, los cuales pretenden lograr la coherencia y la coordinación necesaria en la materia dada la concurrencia de los dos niveles de la administración en la ejecución o en la financiación de determinados programas o proyectos.

Esta coincidencia en el tema de planeación se pone de presente también en la sujeción que deben tener las autoridades nacionales y territoriales a los principios establecidos en la Ley 152 de 1994⁵⁴, entre los cuales se destaca el de consistencia, que indica que para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de las planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación y con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así mismo, pese a que su cobertura y alcance es distinto, en la estructuración del presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales se identifican algunas semejanzas, pues, en general, los presupuestos de rentas y recursos de capital están conformados por el mismo tipo de ingresos, y los presupuestos de gastos atienden las mismas necesidades, al tiempo que la financiación de éstas es efectuada con fuentes de recursos similares.

Igualmente, existen puntos de encuentro tratándose de la disciplina fiscal a la que se someten la Nación y las entidades

⁵² Artículos 1 y 4.

⁵³ Artículos 5 y 6.

⁵⁴ Artículo 3º, literal d).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

territoriales, que se concretan en la exigencia en cada nivel de la presentación del estudio financiero contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el deber de coherencia del presupuesto con este documento, como también en la fijación de una meta de superávit primario dirigida a asegurar la sostenibilidad de la deuda⁵⁵.

Este análisis conduce a la Sala a concluir que en realidad no existen razones de orden legal o de otro tipo que justifiquen un trato diferenciado de las entidades territoriales frente a la Nación respecto a la posibilidad de autorizar vigencias futuras excepcionales.

En efecto, las vigencias futuras bajo esta modalidad son un mecanismo presupuestal que también se ajusta a la organización de las entidades territoriales, pues al igual que la Nación –aunque con las particularidades antes expuestas– éstas adelantan sus procesos de planeación con perspectivas temporales que superan la limitación de la anualidad del presupuesto público, y elaboran sus presupuestos a partir de unas fuentes de recursos similares, los cuales son aplicados en programas y proyectos estratégicos en sus respectivos ámbitos locales (incluidos en el plan plurianual de inversión) que, dada la magnitud de sus costos, demandan que sean cumplidos bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos.

A lo anterior debe agregarse que existen importantes proyectos de inversión en el que concurren el interés nacional y el de las entidades territoriales y la correspondiente cofinanciación, como los asociados a los sistemas masivos de transporte. En estos eventos resulta de gran relevancia esta figura de gestión presupuestal para las entidades territoriales, en tanto que les permitirá su vinculación a ellos, al igual que la Nación, a través de las vigencias futuras excepcionales, asumiendo obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

En consecuencia, **para la Sala es claro que, por razón del derecho de igualdad que les asiste a las entidades territoriales, éstas pueden hacer uso también de las vigencias futuras excepcionales, cumpliendo en todo caso requisitos semejantes a los establecidas en el caso de la Nación en la Ley 819 de 2003, que adaptados a las**

⁵⁵ Sobre este último aspecto se refiere el artículo 2º de la Ley 819 de 2003.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

condiciones de las entidades territoriales, se concretan en las siguientes: (i) las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para los precisos asuntos señalados en las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación y de la respectiva entidad territorial, los que guardarán relación con proyectos estratégicos indicados expresamente en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo; (ii) la autorización de las vigencias debe provenir de la asamblea o concejo respectivo y contar con la aprobación previa del órgano de política fiscal del nivel territorial; (iii) el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5º de dicha ley; y (iv) cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. De otro lado, en el marco de la disciplina fiscal que impone la Ley 819 la autorización de las vigencias solo podrá otorgarse si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por dicha modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración no se excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

En el anterior contexto, en armonía con las consideraciones expuestas a lo largo de este acápite, debe concluirse que la sentencia que no reconoce la posibilidad de acordar tales vigencias a las entidades territoriales vulnera el derecho de igualdad de éstas frente a la Nación.

3.3. Cambio de la jurisprudencia de la Sección en materia de vigencias futuras excepcionales de las entidades territoriales.

La Sala a partir de las consideraciones expuestas en esta providencia modificará su criterio en torno a la materia expresado en sentencia de 14 de julio de 2011⁵⁶, según el cual no eran procedentes las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales en razón a que la Ley 819 de 2003, orgánica del presupuesto, sólo las contempló para la Nación. Esta modificación, debe resaltarse, obedece a que en esta oportunidad se ha planteado a la Sala el problema acerca de la procedencia de las vigencias futuras excepcionales en las entidades

⁵⁶ Proferida en el proceso con radicación número 85001-23-31-000-2009-00032-02, Consejera Ponente María Claudia Rojas Lasso.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

territoriales desde la perspectiva del principio constitucional de igualdad, la cual ha permitido un análisis de fondo dentro de un panorama más amplio que el estudiado en el año 2011, en el que solo se debatió el asunto desde el punto de vista del contenido estrictamente material de la Ley 819 de 2003.

*De acuerdo con los fundamentos señalados a lo largo de esta providencia, encuentra la Sala en efecto que, **contrario a lo antes sostenido, a la luz de las normas orgánicas del presupuesto de la Nación vigentes a la fecha de expedición del acto acusado (22 de febrero de 2010), sí es procedente que las entidades territoriales acuerden vigencias futuras excepcionales, en primer lugar, en reconocimiento de la autonomía que la Constitución Política les concede, que les permite adaptar tales normas en sus estatutos orgánicos del presupuesto en tanto que se ajusten a la organización, normas constitucionales y condiciones de las entidades territoriales, lo que ocurre en este evento, y en segundo lugar, como garantía del derecho de igualdad de aquellas frente a la Nación en esta materia, al existir elementos de coincidencia en aspectos relevantes como la planificación, la estructuración del presupuesto y la disciplina fiscal**⁵⁷.*

En efecto, en el estudio que antecede se realizó una interpretación sistemática de la normativa constitucional y legal que regula la materia, en particular de los artículos 352 de la Constitución Política y 104 y 109 del Decreto 111 de 1996 contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual dejó en claro que las entidades territoriales son competentes para ajustar las normas orgánicas del presupuesto nacional, por lo cual pueden acordar vigencias futuras excepcionales en sus respectivos ámbitos locales.

⁵⁷ Este escenario, valga decirlo, fue reconocido cuando se presentó el proyecto de ley que dio origen a la Ley 1483 de 2011 "Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales", el cual tuvo como propósito regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales, pero partiendo del supuesto que tal posibilidad se encontraba prevista a partir de lo reglado en los estatutos orgánicos del presupuesto locales, dictados al amparo de la autonomía de tales entidades (Gaceta del Congreso número 618 de 2011).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Como se señaló previamente, esta normativa prevé que las entidades territoriales al expedir sus normas orgánicas de presupuesto se remitan a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), adaptándolas a su organización, normas constitucionales y condiciones, disposiciones entre las cuales se encuentra precisamente el artículo 24 de este Estatuto (cuyo texto corresponde al artículo 11 de la Ley 819 de 2003, que se incorporó a la norma orgánica), que autoriza la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización, esto es, permite que se acuerden vigencias futuras excepcionales.

Debe anotarse que para esta fecha el problema jurídico planteado en este asunto ha sido superado, en razón a que actualmente las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales se encuentran reguladas expresamente en la Ley 1483 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales⁵⁸. [...]

⁵⁸ El artículo 1º de esta normativa prevé al respecto lo siguiente: "En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: || a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos. || b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5o de la Ley 819 de 2003. || c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces. || d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. || La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003. || Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada. || La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica. || PARÁGRAFO 1o. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones. || PARÁGRAFO 2o. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma."



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Atendiendo la sentencia antes transcrita, aparece claro que en las entidades territoriales, **las vigencias futuras ordinarias** sí pueden ser autorizadas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 819, para lo cual deben cumplir con los requisitos previstos en dicha norma, con la precisión de que 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.

Asimismo, es perfectamente procedente, conforme a la normativa constitucional y legal que regula la materia, en particular los artículos 352 de la Constitución Política y 104 y 109 del Decreto 111, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en concordancia con la Ley 819, que las entidades territoriales ajusten sus normas orgánicas e incluyan en ellas, la facultad de acordar **vigencias futuras excepcionales**, en sus respectivos ámbitos locales, en primer lugar, en reconocimiento de la autonomía que la Constitución Política les concede, que les permite adaptar tales normas en sus estatutos orgánicos del presupuesto en tanto que se ajusten a la organización, normas constitucionales y condiciones de las entidades territoriales; y, en segundo lugar, como



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

garantía del derecho de igualdad de aquellas frente a la Nación en esta materia, al existir elementos de coincidencia en aspectos relevantes como la planificación, la estructuración del presupuesto y la disciplina fiscal, con la advertencia de que para hacer uso de dichas vigencias futuras excepcionales, se deben cumplir requisitos semejantes a los establecidos en el caso de la Nación en la Ley 819 de 2003, que adaptados a las condiciones de las entidades territoriales, se concretan en los siguientes:

(i) las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para los precisos asuntos señalados en las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación y de la respectiva entidad territorial, los que guardarán relación con proyectos estratégicos indicados expresamente en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo;

(ii) la autorización de las vigencias debe provenir de la asamblea o concejo respectivo y contar con la aprobación previa del órgano de política fiscal del nivel territorial;

(iii) el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5º de dicha ley; y



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

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

Cabe resaltar que en el marco de la disciplina fiscal, que impone la Ley 819, la autorización de las vigencias solo podrá otorgarse si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por dicha modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración no se excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

De allí que, en el caso *sub lite*, cuando el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Auditor General de la República, señalaron que las vigencias futuras no podían ser autorizadas por las normas y estatutos orgánicos de las entidades territoriales, a través de la la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010, acusada**, desconocieron la normativa constitucional y legal, que regula la materia presupuestal, vigente a la fecha de expedición del acto acusado, analizada en la sentencia prohijada, de la cual se establece que tanto las vigencias futuras ordinarias, como las futuras extraordinarias sí pueden ser autorizadas en las entidades territoriales,



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

por las respectivas asambleas departamentales y concejos municipales, con las precisiones indicadas en dicho pronunciamiento.

Por ende, también desconocieron el principio de legalidad, al cual deben estar sujetas todas las autoridades del Estado. Principio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección, tiene el siguiente alcance:

"[...] se desprende del debido proceso y demanda la aplicación de normas preexistentes y establecidas por el órgano competente, lo cual se traduce en un límite a las actuaciones de la administración, que evita actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y protegiendo los derechos de los administrado [...]".⁵⁹

En este orden de ideas, este cargo tiene vocación de prosperidad.

Ante la prosperidad del cargo de nulidad examinado anteriormente, la Sala se releva de estudiar los demás cargos alegados en la demanda, criterio adoptado en otras ocasiones, entre ellas, en sentencia de 11 de febrero de 2016⁶⁰, en la que se precisó:

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, -Descongestión-, sentencia de 1º de febrero de 2018, C.P. Rocío Araújo Oñate, núm. único de radicación 25000-23-24-000-2011-00574-01. Criterio reiterado en sentencia de 11 de febrero de 2021 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Oswaldo Girado López, número único de radicación 13001-23-31-000-2003-01263-01).

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de febrero de 2016, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 11001-03-24-000-2009-00457-00.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

"[...] Al haber prosperado los cargos formulados en la demanda en contra del artículo 2º del Decreto 1070 de 31 de marzo de 2009, la Sala se releva de estudiar los relacionados con la infracción de las normas que consagran la obligación de consultar los derechos de las comunidades indígenas cuando con la decisión resulten desconocidos sus derechos [...]" (Destacado fuera de texto).

En consecuencia, habrá de declararse la nulidad de la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010**, expedida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Auditor General de la República, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En cuanto a la condena en costas, la Sala considera que de conformidad con el artículo 171 del CCA y atendiendo la conducta asumida por las partes, no se evidenció temeridad ni mala fe en la actuación procesal, por lo que se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de "*ineptitud de demanda*", propuesta por el apoderado de la Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR no probada la excepción de "*improcedencia de la acción de nulidad*", propuesta por el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR la nulidad de la **Circular Conjunta Externa de 8 de septiembre de 2010**, expedida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Auditor General de la República, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: No condenar en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00558-00
Actora: ADRIANA PARRA HERNÁNDEZ

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 9 de mayo de 2025.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Salva parcialmente voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.