



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., primero (1º) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 08001-2331-000-2010-00987-01
Actor: JORGE VERGARA CARBO
Demandado: DISTRITO DE BARRANQUILLA
Referencia: CAMBIO DE JURISPRUDENCIA. PROCEDENCIA
DE LAS VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES EN LAS
ENTIDADES TERRITORIALES**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la Sentencia del 18 de enero de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual declaró la nulidad del Acuerdo número 0002 de 22 de febrero de 2010 *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde del Distrito de Barranquilla para comprometer vigencias futuras para la ejecución del proyecto denominado Entrega en Concesión de las Obras del Corredor Portuario de Barranquilla, para la celebración de contratos relacionados, se autoriza la instauración de un peaje en la vía urbana, se le*

otorgan facultades extraordinarias, y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Concejo de dicho Distrito.

I.- ANTECEDENTES

1. La demanda

En ejercicio de la acción de nulidad establecida en el artículo 84 del C.C.A., el ciudadano JORGE VERGARA CARBO, actuando en calidad de Presidente de la ONG Cívicos en Acción, demandó ante el Tribunal Administrativo del Atlántico al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, con el objeto de que se accediera a las siguientes:

1.1. Pretensiones

Declarar la nulidad del Acuerdo No. 0002 del 22 de febrero de 2010 *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde del Distrito de Barranquilla para comprometer vigencias futuras para la ejecución del proyecto denominado Entrega en Concesión de las Obras del Corredor Portuario de Barranquilla, para la celebración de contratos relacionados, se autoriza la instauración de un peaje en la vía urbana, se le otorgan facultades extraordinarias, y se dictan otras disposiciones”,* expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, y ordenar la suspensión inmediata y transitoria de todos los efectos derivados de este acto, en general, de las autorizaciones que otorga, y en particular, de la licitación abierta por la administración para la entrega en concesión de las citadas obras.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

En opinión del demandante el acto administrativo acusado infringe los artículos 339 de la Constitución Política, 64 parágrafo 3º de la Ley 1242 de 2008, y las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 715 de 2001 y 819 de 2003, así como el Decreto 111 de 1996.

Señaló que en el Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla no está incluido el Corredor Portuario de que trata el acto acusado, y que no existen documentos que soporten la coordinación y las autorizaciones del gobierno nacional para la ejecución de esta obra. Agregó que tales obras debieron estar previamente clasificadas como prioritarias e incluidas en el mencionado plan, requisito éste necesario para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional de financiar obras de esa naturaleza que eviten la afectación de la prestación de un servicio público fundamental.

Precisó que los recursos con destinación específica establecidos en el parágrafo 3º del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008 no se pueden asignar presupuestalmente a otro rubro o concepto diferente al original.

Afirmó que para poder hacer uso de las vigencias futuras excepcionales, las entidades territoriales deben sustentar y comprobar ante el órgano de control político, en este caso el Concejo Distrital de Barranquilla, que los compromisos de gasto futuro que se adquieren son compatibles con el marco fiscal de mediano plazo, y que se dé estricto cumplimiento a los indicadores definidos en la Ley 617 de 2000, así como en las Leyes 358 de 1997, 715 de 2007 (sic) y 819 de 2003, y en el Decreto 111 de 1996.

Indicó que de acuerdo al análisis de las cifras contables y presupuestales del Distrito de Barranquilla y a la comunicación enviada por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Distrito de

Barranquilla muestra durante los años 2007, 2008, 2009 y lo corrido de 2010, una capacidad de pago real negativa, es decir en rojo, lo que significa que no estaba en condiciones financieras para solicitar el uso de vigencias futuras y menos para que el concejo se las aprobara.

Resaltó que para poder hacer uso de las vigencias futuras excepcionales, las entidades territoriales deben sustentar y comprobar ante el órgano de control político (Concejo Distrital de Barranquilla) que se cumplen los indicadores legales de solvencia y sostenibilidad del endeudamiento definidos por la Ley 358 de 1997, así como la proporción del superávit primario respecto al pago de intereses corrientes en cada vigencia de la proyección de la deuda pública de conformidad con la Ley 819 de 2003, y la incorporación de los flujos de pago de los compromisos adquiridos por las vigencias futuras excepcionales y la debida provisión del fondo de contingencias que establece también esta última ley.

Estimó que *“[l]a responsabilidad y transparencia del ejecutivo como el legislativo del distrito de Barranquilla para pedir el primero y conceder el segundo, este tipo de facultades, han sido claramente incumplida porque todos tienen conocimiento que las finanzas del Distrito están comprometidas y restringidas por la ley 550 de 1999, famosa ley de quiebra, por hechos cometidos y permitidos por autorizaciones similares y sobre existiendo concesiones que a pesar de estar demandadas crean pasivos contingentes que pueden llegar a recrudecer más la situación fiscal”*¹.

¹ Folio 4 del cuaderno principal.

Señaló que el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito de Barranquilla debió estar reglamentado y permitir la posibilidad de asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras excepcionales.

Advirtió que “[e]l Acuerdo se elaboró y justificó con base en un trabajo realizado por una firma extranjera contratada por la Cámara de Comercio de Barranquilla y consistió en un estudio de pre factibilidad, en contravía a los requisitos de ley que exige que las administraciones tengan la factibilidad de los proyectos de inversión en obras, el diseño, el término de ejecución, las autorizaciones pertinentes que permitan hacer uso de los dineros públicos de la manera más eficiente, transparente y eficaz”².

Precisó que “[s]egún concepto emitido por el Ministerio de Hacienda [...], en el caso concreto del Distrito de Barranquilla, para hacer uso de vigencias figuras (sic) ordinarias se necesita tener en cuenta que se encuentra incurso en la ley 550 de 1999 y por consiguiente debe contar con la autorización previa del Ministerio de Hacienda para endeudarse así aparentemente no signifiquen endeudamiento”, y que “[l]a Contraloría General de la Nación (sic), la Procuraduría General de la Nación, la Auditoria Nacional, sacaron una circular conjunta para ponerle freno a la vigencias futuras excepcionales aprobadas en las entidades territoriales sin el lleno de los requisitos legales, es decir, sin darle cumplimiento a lo establecido en la ley 819 de 2003, y especialmente cuando no tienen capacidad real de pago de la deuda, tal como le sucede al Distrito de Barranquilla durante los años 2008, 2009 y 2010”³.

Concluyó que “los concejales aprobaron vigencias futuras durante los años 2008, 2009 y 2010, por un monto de \$811.729 millones, violando la

² Ibídem.

³ Folio 5 del cuaderno principal.

normatividad por no estar el Distrito en capacidad de comprometerse con recursos por ese monto, a sabiendas de que se encuentra incurso (sic) en un programa de reestructuración de pasivos, donde aún no ha pagado el 19% de sus pasivos exigibles y tiene una capacidad de pago real negativa en todos los años, siendo la última de 113.9%”⁴.

2. Contestación de la demanda.

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contestó en tiempo la demanda y se opuso a sus pretensiones.

Señaló que en el segundo considerando del acto demandado consta que el proyecto de concesión del Corredor Portuario constituye un proyecto de inversión de importancia estratégica del Plan de Desarrollo 2008-2011 “Oportunidad para todos”, en tanto que es “[...] parte axial para el desarrollo del Distrito de Barranquilla, puerta de entrada del tráfico comercial de más de ochocientos millones de compradores que traerán los T.L.C.”⁵.

Precisó que también en los considerandos del Acuerdo 0002 se destaca: “1. Que el Gobierno Distrital mediante Acta del Comité de Hacienda de fecha veinte (20) de enero de dos mil diez (2010), donde se definen las condiciones y características fiscales y financieras del Distrito para el cumplimiento de los límites de las Leyes 617 de 2000, 358 de 1997, y 819 de 2003, específicamente en límites de gastos de funcionamientos (GF/ ICLD), capacidad de endeudamiento, límites de superávit primario, ahorro operacional, solvencia, sostenibilidad y liquidez, aprobó someter a

⁴ Ibídem.

⁵ Folio 89 del expediente.

*aprobación del Concejo la asunción de obligaciones que afectan Presupuestos de Vigencias Futuras del Distrito para cubrir y garantizar el cumplimiento de los compromisos de pago al concesionario con cargo a la concesión del Corredor Portuario para la ejecución del proyecto de inversión relacionados con obras de infraestructura vial y ambiental*⁶. Agregó que éstas son las condiciones presupuestales, económicas y financieras expuestas por el Gobierno Distrital y el Concejo Distrital y que constituyen el fundamento para otorgar la autorización al Distrito de Barranquilla.

Afirmó que el contexto de 2008 y 2009 es totalmente diferente a aquél en el cual se expidió el acto acusado, de modo tal que no es conducente ni pertinente la documentación que sobre esa época se acompaña con la demanda.

Destacó que la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que “[...] *El Distrito para la vigencia fiscal de 2010 muestra indicadores de solvencia y sostenibilidad de endeudamiento positivos con relación a la regulación vigente en la materia [...]*”⁷, y advirtió que lo acontecido en épocas pretéritas hoy es un contexto superado, y a futuro, financieramente consolidado.

Indicó que debe probarse por el actor la afirmación según la cual las concesiones fueron la causa que derivó el estado de falencia en que se encontraba el Distrito de Barranquilla.

Finalmente, apuntó que, en este caso, se cumplieron todas las condiciones requeridas por la Ley 819 de 2003, como bien lo informan los considerandos

⁶ Folio 89 del expediente.

⁷ Folio 90 del expediente.

del Acuerdo 0002 de 2010.

3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 18 de enero de 2012, declaró la nulidad del acto acusado.

Señaló que en la Ley 819 de 2003⁸ se separó el tratamiento normativo de las vigencias futuras, así: vigencias futuras ordinarias (artículo 10), vigencias futuras excepcionales (artículo 11), y vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales (artículo 12), distinción ésta que -a su juicio- hace ineludible comprender que para la Nación se abrieron las dos primeras, con controles colegiados en el CONFIS y el CONPES, sin tener que recurrir en cada caso al Congreso, y para las entidades territoriales, únicamente las últimas, con la intervención de los organismos técnicos que deben hacer las veces de aquellos y el control político administrativo de las corporaciones de elección popular.

Aseguró que fue voluntad del Legislador restringir las vigencias futuras para las entidades territoriales a las que denominó ordinarias, esto es, a aquellas que requieren la cuota inicial para proyectos de inversión, con el fin de que ello fuera uno de los instrumentos de política fiscal para acentuar la responsabilidad, la transparencia y la disciplina en los ejercicios presupuestales y financieros de los Departamentos y Municipios.

Precisó que la diferencia fundamental entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, radica, esencialmente, en que en las

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

primeras la ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso, mientras que en las segundas, se afecta el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Advirtió que 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 tales entes 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.

Indicó que la Sección Primera del Consejo de Estado, en Sentencia de 14 de julio de 2011⁹, se refirió al tema de la limitación de las entidades territoriales para comprometer vigencias futuras excepciones, y subrayó de ese pronunciamiento los siguientes apartes: “[...] si el legislador hubiera querido que las entidades territoriales apropiaran vigencias futuras excepcionales, habría indicado que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consultaran las metas plurianuales del Marco Fiscal para las Entidades Territoriales, y habría remitido expresamente al artículo 5° de la misma ley (...). En conclusión, no cabe la menor duda de que ni el Decreto 111 de 1996 –que compila varias normas-, ni la Ley 819 de 2003 prevén la posibilidad de que entes territoriales comprometan vigencias futuras excepcionales; y de que mal puede interpretarse el silencio de la ley en este respecto como una autorización tácita [...]”¹⁰.

⁹ Con ponencia de la Consejera de Estado Doctora María Claudia Rojas Lasso.

¹⁰ Folios 176 y 177 del expediente.

Concluyó, con apoyo en las anteriores consideraciones, que el Concejo Distrital de Barranquilla no podía otorgar las autorizaciones contenidas en el Acuerdo 0002 de 22 de febrero de 2010, que comprometían vigencias futuras excepcionales del Distrito a partir del año 2011 y hasta el año 2030, por lo que se debe declarar su nulidad.

4. Fundamentos del recurso de apelación.

Inconforme con la anterior decisión el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla interpuso recurso de apelación, en orden a que sea revocada. Los motivos de la impugnación son los siguientes:

4.1. Indicó que, conforme al artículo 27 del Código Civil, *“cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”*, y que al examinar la Ley 819 de 2003, es claro que esta norma reguló, en sus artículos 10 y 11, la posibilidad para la Nación de comprometer presupuestos futuros, con o sin apropiación en la vigencia en que se solicita su autorización, previo el cumplimiento de los requisitos allí dispuestos, y en su artículo 12, la posibilidad para las entidades territoriales de que éstas utilizaran las vigencias futuras ordinarias, es decir, aquellas que suponen la existencia de apropiación en la vigencia en que se solicitan.

Subrayó que también es claro que aunque dicha ley no reguló la posibilidad de que las entidades territoriales pudieran hacer uso del mecanismo presupuestal de vigencias futuras excepcionales, tampoco lo prohibió, expresa o tácitamente, simple y llanamente omitió regular tal posibilidad, sin

que de tal silencio pueda deducirse la existencia de una prohibición. En su criterio, una interpretación en tal sentido, desconoce la disposición civil antes mencionada, que obliga a estarse al tenor literal de la norma, esto es, a reconocer la ausencia de una legislación específica para el caso concreto de las vigencias futuras excepcionales a nivel territorial, sin que sea procedente atribuirle efectos adicionales, menos de carácter restrictivo o prohibitivo, que atenten contra la autonomía de las entidades territoriales y la descentralización consagrada en la Constitución Política.

Precisó que la facultad de las Asambleas o Concejos de regular las vigencias futuras excepcionales en los estatutos orgánicos presupuestales de los Departamentos y Municipios no deriva de la ley, entre ellas, la Ley 819 de 2003, sino de la Constitución Política misma, que faculta a dichas corporaciones administrativas a expedir las normas orgánicas del presupuesto, en sus respectivos ámbitos locales (artículos 300 numeral 5 y 313 numeral 5 de la Constitución Política).

4.2. Señaló que aunque el Gobierno Nacional deseaba que en los proyectos de inversión, tanto a nivel nacional como territorial, en donde se contemplaran compromisos de gasto con cargo a presupuestos de vigencias futuras, se mantuviera un porcentaje de apropiación presupuestal del 15% para el primer año, esa intención solo se refería a las vigencias futuras ordinarias.

Apuntó que un examen de los debates en la Cámara de Representantes¹¹ del proyecto de ley que posteriormente se convertiría en la Ley 819 de 2003 permite concluir que sólo se discutieron las vigencias futuras ordinarias, pero

¹¹ Gaceta del Congreso número 465 del 1º de noviembre de 2002.

no las excepcionales, y que aunque en el pliego de modificaciones al proyecto presentado en la ponencia para el primer debate del Senado se introdujo el artículo referente a las vigencias futuras excepcionales para la Nación (como un nuevo artículo modificadorio del artículo 3º de la Ley 225 de 1995), exigiendo que éstas estuviesen dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, no hay evidencia en dicha ponencia que al incluir tal disposición el Congreso pretendiera prohibir las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales¹². Agregó que el día 4 de julio de 2003, el Senador Luis Guillermo Vélez, se refirió a las vigencias futuras excepcionales como una posibilidad también para las entidades territoriales, y que de su intervención se infiere que la discusión sobre el 15% de apropiaciones se refería a las vigencias futuras ordinarias, sin que pueda interpretarse válidamente que como el Ministro insistió en que las entidades territoriales contaran con apropiaciones en el primer año, pretendía con ello que tales entidades no tuvieran acceso al mecanismo de las vigencias futuras excepcionales¹³.

¹² Gaceta del Congreso número 208 de 2003 del 19 de mayo de 2003. Agrega el apelante que, por el contrario, el ponente del proyecto de ley expresó en la ponencia para primer debate del Senado lo siguiente en relación con las vigencias futuras excepcionales: *“En primer lugar, para aminorar la tendencia a utilizar los recursos públicos con fines electorales a través de la aprobación de vigencias futuras, así como el impacto negativo que los ciclos de gasto de final de Gobierno tienen sobre el crecimiento de largo plazo de la economía, se establece que no se podrán otorgar vigencias futuras ordinarias que excedan el período del Gobierno. Queda la opción de otorgar vigencias futuras excepcionales para aquellos proyectos que el Conpes declare de importancia estratégica para el país. || En segundo lugar, se establece la necesidad de contar con un mínimo de apropiación en la vigencia fiscal en la que dicha autorización se solicite, si se trata de una autorización para comprometer vigencias futuras ordinarias. Esto es de suma importancia, dada la tendencia a **otorgar vigencias futuras ordinarias** con una apropiación que no guarda proporcionalidad alguna con el monto que se aprueba para comprometer presupuestos futuros.”* (Folios 183 y 184 del expediente - negrillas agregadas por el apelante)

¹³ Gaceta del Congreso 322 de 2003, del día 4 de julio de 2003. Señala el apelante que el Senador manifestó al respecto lo siguiente: *“La otra cosa que quería anotar es la siguiente, a mí me parece que esto de las vigencias futuras es muy fácil enunciarlo sobre todo cuando están incluidos los presupuestos y las operaciones territoriales, eso es más difícil todavía que la misma nacional (sic), porque es que la vigencia futura no es un capricho, puede que de ello se haya abusado, acepto la vigencia futura es muy normal en la vida corriente; porque naturalmente cuando se trate de inversión pues las inversiones a veces trascienden los períodos respectivos, no solamente los períodos fiscales, sino los períodos de Gobierno,*

Concluyó que de los antecedentes legislativos de la Ley 819 de 2003 no se desprende que la intención del Congreso o del Gobierno Nacional hubiera sido prohibir las vigencias futuras excepcionales a las entidades territoriales.

Estimó que si la intención del legislador realmente era prohibir las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, no resultaría consecuente con tal posición calificar específicamente las vigencias reguladas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 como vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales, pues hubiese bastado referirse en forma genérica en tal disposición a “vigencias futuras”, sin hacer la precisión indicada, la cual explicita la intención del legislador de dejar la posibilidad de que existan vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales, por decisión de las Asambleas y Concejos, en virtud de las competencias que constitucionalmente les corresponden.

4.3. Explicó que el cambio fundamental que introdujo la Ley 819 de 2003 en el régimen de vigencias futuras ordinarias consistió, en esencia, en lo siguiente: a) la designación del Consejo Superior de Política Fiscal - Confis como autoridad encargada de su autorización a nivel nacional; b) la fijación en un 15% del monto mínimo de apropiación con que deben contar las entidades en la vigencia en que solicitan su autorización; c) la sujeción del monto, plazo y demás condiciones de aquellas, a las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo; y d) la prohibición de autorizar vigencias

porque aquí hablan de períodos de Gobierno, y piense usted los mil y pico de alcaldes o sea mil y pico de períodos que hay en el país y 33 departamentos más la Nación, eso yo creo que hay que volver a estudiar un poco esta camisa de fuerza, porque a pesar de que dejan la puerta abierta de las vigencias futuras excepcionales para unas cuestiones específicas, la verdad es que una posición tan supremamente rígida de exigir de que por lo menos haya un 15% para la primera vigencia y después que en otras pase el período gubernamental y después una serie de comisiones, yo creo que eso valdría la pena hacerle una revisión.” (Folio 184 del expediente).

futuras en el último año de gobierno o por encima del periodo del gobierno de curso, salvo el caso de proyectos declarados de importancia estratégica. Agregó que a nivel territorial la aprobación de vigencias futuras por parte de los órganos colegiados, se sujetó a la autorización previa del Confis territorial o del órgano que hiciera sus veces.

Destacó que en la anterior legislación (Decreto 111 de 1996) como en la actual: a) el objeto del compromiso se debe llevar a cabo en cada una de las vigencias comprometidas; b) se exige el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación, cuando se trate de proyectos de inversión nacional (la Ley 819 de 2003 exige adicionalmente, junto con aquél, el concepto previo y favorable del ministro del ramo); y c) a nivel territorial, se requiere que los proyectos objeto de las vigencias futuras estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que, sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no se exceda la capacidad de endeudamiento en cada entidad territorial. Señaló que en cuanto a las vigencias futuras excepcionales, la Ley 819 de 2003 sólo incorpora como reforma fundamental al régimen consagrado en el artículo 3º de la Ley 225 de 1995, la coherencia que debe existir entre el monto, el plazo y las demás condiciones de tales vigencias y las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Subrayó que si esos fueron los controles que el legislador adoptó para impedir el uso inadecuado de este mecanismo presupuestal tanto en la Nación como en las entidades territoriales, no existe ninguna justificación legal o de conveniencia social, política o económica que explique válidamente porqué la Nación sí puede hacer uso de las vigencias futuras excepcionales y no así las entidades territoriales, aún con el lleno de los referidos controles previstos para las vigencias futuras ordinarias, más aún

cuando dicho mecanismo de presupuestación resulta esencial para adelantar proyectos de inversión de alto costo o cuyo desarrollo exija demostrar desde antes de su iniciación la existencia de un compromiso presupuestal: “[...] piénsese por ejemplo en un proyecto nacional de alto costo que requiera para su desarrollo de la cofinanciación de las entidades territoriales beneficiarias del mismo, quienes para su vinculación deben aportar en el primer año el 15% de su valor [...] cómo podrían vincularse las entidades territoriales al proyecto si al momento de su postulación y aceptación no cuentan con los recursos necesarios sino es a través del mecanismo presupuestal de vigencias futuras excepcionales”¹⁴.

Estimó que “[...] de concluirse que la Ley Orgánica de Presupuesto (en lo pertinente, Ley 819 de 2003) permitió a la Nación la utilización de las vigencias futuras excepcionales como mecanismo para la ejecución de proyecto de inversión de especial importancia, mientras se lo negó a las entidades territoriales, como lo deduce el fallo atacado, sin que tal aparente tratamiento desigual obedezca a una finalidad constitucionalmente importante que lo justifique, y que de haberla, la restricción de los derechos de la entidad territorial sea proporcional a los supuestos beneficios que recibiría, se estaría aceptando que la Ley 819 de 2003 viola el derecho de igualdad de las entidades territoriales frente a los derechos de la Nación, en materia presupuestal, sin justificación alguna”¹⁵.

Afirmó que la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en varios de sus pronunciamientos, ha reconocido el derecho a la igualdad de las entidades territoriales y, por ende, la facultad de hacer uso de los mecanismos presupuestales consagrados en la ley orgánica de

¹⁴ Folio 186 del expediente.

¹⁵ Folio 195 del expediente.

presupuesto para la Nación, ajustándolos a sus propias necesidades, en desarrollo de la autonomía que en esa materia les reconoce la Constitución y la Ley y como expresión del principio de unidad. Entre tales pronunciamientos, se encuentran, a saber: el Concepto 02 del 15 de noviembre de 2006, sobre la aplicación de la Ley 819 de 2003 en entidades territoriales, y la Circular 07 del 20 de febrero de 2007, dirigida a Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Hacienda Departamental y Municipal y Jefes de Presupuesto, sobre la misma materia.

Concluyó que la interpretación que el Tribunal hace de la Ley 819 de 2003 viola el artículo 13 de la Constitución Política, puesto que desconoce, sin justificación alguna, la posibilidad que tienen las entidades territoriales de hacer uso del mecanismo de vigencias futuras excepcionales por la vía de los artículos 104 y 109 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, adoptándolo en su estatutos locales.

4.4. Consideró que la interpretación que el Tribunal hace de la Ley 819 de 2003, según la cual está proscrito para las entidades territoriales el uso de vigencias futuras excepcionales, vulnera la autonomía que la Constitución y la ley les reconoce a éstas en materia presupuestal, por cuanto desconoce o anula la posibilidad que tienen de darse sus propios estatutos orgánicos de presupuesto, siguiendo lo dispuesto por los principios constitucionales y la ley orgánica del presupuesto nacional.

Precisó que la independencia presupuestal que tienen las entidades territoriales está alinderada por el principio de unidad presupuestal que busca, a través de la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, unificar unas políticas, conceptos y procedimientos comunes a todos los presupuestos de las entidades descentralizadas territorialmente, en procura de una hacienda

pública coherente en cuanto a la programación, elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos. Agregó que, sin embargo, las entidades territoriales al elaborar sus estatutos presupuestales pueden adoptar y adaptar las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, ajustándolas a la dinámica territorial propia, siempre que dicha regulación no deje de observar los principios y procedimientos contenidos en aquella norma de mayor jerarquía.

Aseguró que, en ese orden, correspondería a cada entidad territorial, en desarrollo de los artículos 287, 300-5 y 313-5 de la Constitución Política, y por disposición expresa de los artículos 104 y 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, *adoptar* en sus estatutos presupuestales la regulación de las vigencias futuras ordinarias con estricta sujeción al contenido del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, y *adaptar* lo concerniente a las vigencia futuras excepcionales, teniendo en cuenta sus competencias, pero respetando los lineamientos, políticas y procedimientos establecidos por la Ley 819 de 2003 en su artículo 11.

4.5. Destacó que el propio legislador en forma expresa ha reconocido la existencia de la figura de las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, tanto en el artículo 153 de la Ley 1151 de 2007, vigente para la fecha de expedición del acto acusado, como en el artículo 11 de la Ley 1450 de 2011, posterior a éste.

4.6. Resaltó que el Acuerdo 02 de 2010 fue expedido conforme a las normas legales y territoriales vigentes, en particular los artículos 11 y 12 de la Ley

819 de 2003 y el Acuerdo 06 de 2008 del Concejo de Barranquilla¹⁶ (modificatorio del artículo 27 del Acuerdo 031 de 1996 contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito de Barranquilla) y con sustento en el Concepto 02 de noviembre 15 de 2006 y la Circular 7 del 20 de febrero de 2007, de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctrina ésta que reconoce la posibilidad de autorizar vigencias futuras ordinarias y excepcionales a las entidades territoriales, cuando las normas locales en materia presupuestal así lo hayan establecido, y que fue emitida por dicha dependencia *“en desarrollo de las competencias que en materia legal le corresponden de conformidad con el artículo 52 del Decreto 246 del 28 de enero de 2004 y con fundamento en la interpretación de los artículos 104 y 105 referentes a la adopción territorial de las normas presupuestales dictadas para la Nación”*¹⁷.

4.7. Finalmente, advirtió que el acuerdo demandado hace referencia a varios temas, como son, entre otros, la autorización de la concesión de un peaje urbano y la autorización para la contratación del corredor portuario, los cuales no fueron objeto de análisis en el fallo apelado, de modo tal que la declaratoria de nulidad total de dicho acto resultaría violatoria de la ley.

¹⁶ Informó que mediante el citado acto municipal el Distrito de Barranquilla adoptó el mecanismo de las vigencias futuras excepcionales, siempre que se dieran las siguientes condiciones: a) Que la solicitud fuera por iniciativa del Alcalde Distrital y presentada al Concejo previa aprobación por parte del Confis territorial; b) Que solamente se usara para casos excepcionales y exclusivamente para proyectos de inversión; c) Que el monto máximo de las vigencias futuras excepcionales, el plazo y las condiciones de la misma consultarán las metas del marco fiscal de mediano plazo; d) Que el proyecto fuera concordante con los planes de desarrollo distrital; e) Que la sumatoria total de los compromisos adquiridos por esta modalidad no afectaran el nivel de la capacidad de endeudamiento del Distrito; f) Que cuando superaran el período de gobierno, los proyectos estuvieran incluidos como de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno; y g) Que se obtuviera el concepto previo y favorable de la Secretaría Distrital de Planeación. Agregó, que el Acuerdo 02 de 2010, que autorizó las vigencias futuras para las obras de concesión del Corredor Portuario, cumple con todos estos requerimientos.

¹⁷ Folio 207 del expediente.

5.- Alegatos del Ministerio Público.

El Agente del Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal.

6. Alegatos de conclusión en la segunda instancia.

En esta instancia del proceso solo intervino el Distrito de Barranquilla, cuyo apoderado judicial reiteró, en síntesis, los argumentos que expuso en el recurso de apelación.

II- CONSIDERACIONES

1. El acto acusado

Se solicita en este proceso la nulidad del Acuerdo número 0002 de 22 de febrero de 2010 *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde del Distrito de Barranquilla para comprometer vigencias futuras para la ejecución del proyecto denominado Entrega en Concesión de las Obras del Corredor Portuario de Barranquilla, para la celebración de contratos relacionados, se autoriza la instauración de un peaje en la vía urbana, se le otorgan facultades extraordinarias, y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Concejo de dicho Distrito, acto cuyo tenor literal es el siguiente:

**“ACUERDO No. 0002
FECHA: 22 FEB. 2010**

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO ENTREGA EN CONCESIÓN DE LAS OBRAS DEL CORREDOR PORTUARIO DE BARRANQUILLA, PARA LA CELEBRACIÓN DE LOS CONTRATOS RELACIONADOS, SE AUTORIZA LA INSTAURACIÓN DE UN PEAJE EN

LA VÍA URBANA, SE LE OTORGAN FACULTADES EXTRAORDINARIAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA D.E.I.P.,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en particular las que se le otorgan en los Artículos 313, numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 7 de la Constitución Política Nacional de 1991, el Artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el Decreto Ley 111 de 1996, el Artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el Artículo 27 del Acuerdo 31 de 1996 modificado por el Artículo 1° del Acuerdo 006 de junio 5 de 2008, el Artículo 32, numeral 4 de la Ley 80 de 1993, el Artículo 64 de la Ley 105 de 1993, la Ley 1242 de 2008 y,

CONSIDERANDO

1. Que el Gobierno Distrital mediante Acta de Comité de Hacienda de fecha veinte (20) de enero de dos mil diez (2010), donde se definen las condiciones y características fiscales y financieras del Distrito para el cumplimiento de los límites de las Leyes 617 de 2000, 358 de 1997, y 819 de 2002, específicamente en límites de gasto de funcionamiento (GF/ICLD), capacidad de endeudamiento, límites de superávit primario, ahorro operacional, solvencia, sostenibilidad y liquidez aprobó someter a aprobación del Concejo la asunción de obligaciones que afecten Presupuestos de Vigencias Futuras del Distrito para cubrir y garantizar el cumplimiento de los compromisos de pago al concesionario con cargo a la concesión del Corredor Portuario para ejecución del proyecto de inversión relacionado con obras de infraestructura vial y ambiental.

2. Que en Acta de fecha diecinueve (19) de enero de dos mil diez (2010) el Consejo de Gobierno incorporó el proyecto de Concesión del Corredor Portuario, que tiene por objeto adelantar las obras relacionadas con el mismo, iniciando con los Segmentos 9 y 10 de la Vía de Interconexión Regional, involucrando los requerimientos de saneamiento del “Caño de la Ahuyama”, dentro de los proyectos de inversión de importancia estratégica del Plan de Desarrollo 2008-2011 “Oportunidades para todos”.

3. Que dicho proyecto se encuentra registrado en el Banco de Proyectos de Inversión con el No. 2009080010077 y se determinó como la mejor alternativa para la atención de la problemática derivada de las deficiencias viales en el sector aledaño a la Sociedad Portuaria, además de contrarrestar la contaminación generada por la mala utilización del caño.

4. Que según informa el Gobierno Distrital al autorizar vigencias futuras las relaciones GF/ICLD se incrementarán dando un manejo financiero correcto a la ejecución del contrato de Concesión en el Marco de las Finanzas Territoriales, mejorando los indicadores de gestión fiscal de Inversión del

Distrito, de tal manera que los gastos inherentes al contrato de concesión a celebrarse con cargo a las Vigencias Futuras no exceden la capacidad de endeudamiento del Distrito, razón por la cual el monto máximo de las Vigencias Futuras a autorizar y las condiciones de las mismas se ajustan a las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito.

5. Que de conformidad con el Artículo 10 de la Ley 819 de 2003 concordante con el Artículo 1 del Acuerdo Distrital 006 de 2008, el Distrito sólo cuenta con disponibilidad presupuestal para la presente vigencia por valor de \$1.839.000.000 con cargo al rubro 801031-1, para la ejecución del proyecto.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO.- *Autorícese al Alcalde Distrital de Barranquilla por el término de ocho (8) meses a partir de la publicación del presente Acuerdo para la asunción de compromisos y obligaciones que afecten Presupuestos de Vigencias Futuras Excepcionales, con el objeto de adelantar las obras relacionadas con los Segmentos 9 y 10 de la Vía de Interconexión Regional, involucrando los requerimientos de saneamiento del “Caño la Ahuyama”, en adelante denominadas “Corredor Portuario de Barranquilla” en las siguientes vigencias y hasta por los montos que ha (sic) continuación se detallan:*

AÑO	VALOR
2011	\$3.098.989.896
2012	\$3.533.817.068
2013	\$5.981.432.316
2014	\$6.230.438.556
2015	\$6.493.315.856
2016	\$6.770.837.156
2017	\$7.063.818.376
2018	\$7.373.121.216
2019	\$7.699.655.676
2020	\$8.044.381.736
2021	\$8.408313.416
2022	\$8.743344.876
2023	\$9.047.764.876
2024	\$9.475.977.416
2025	\$9.922.794.876
2026	\$10.400.054.316
2027	\$10.903.906.056
2028	\$11.130.683.656
2029	\$11.692.248.856
2030	\$12.285.105.176

PARÁGRAFO 1º: La fuente de financiación del compromiso que se autoriza a cubrir con Vigencias Futuras se realizará con los ingresos provenientes del recaudo de la contraprestación portuaria, de que trata el Artículo 64 de la Ley 1242 de 2008, esto es, el 40% asignado al Distrito de Barranquilla.

PARÁGRAFO 2º: Las Vigencias Futuras que se autorizan en el presente Artículo, se otorgan por un plazo de veinte (20) años los cuales no podrán ser prorrogados sin la autorización del Concejo Distrital de Barranquilla. El plazo de veinte (20) años que se otorga se iniciará a partir de la vigencia 2011.

PARÁGRAFO 3º: Otorgar al Alcalde Distrital Facultades Extraordinarias por un término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de este Acuerdo para que compile en un solo texto reenumerado el contenido del Acuerdo 030 de 2008; introduciendo en la parte pertinente lo establecido en el Acuerdo 15 de 2009, en los Decretos Reglamentarios expedidos y la Contraprestación Portuaria de que trata el Parágrafo 3º del Artículo 64 de la Ley 1242 de 2008.

PARAGRAFO 4º: El resumen de las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo Vigencia 2010 quedaría entonces:

- Capacidad de endeudamiento: Semáforo verde.
- Solvencia: 3.7%
- Sostenibilidad de la deuda Proyectado: 30.99%
- Capacidad de endeudamiento Proyección: Semáforo verde.
- Índice de intereses Ahorro Operacional: menor al 40% = 8.096%
- Saldo de la deuda/Ingresos corrientes: 32.35%.
- Limite 617 Marco Fiscal: El Distrito por ser de Primera Categoría dispone hasta del 65% de los ingresos corrientes de Libre Destinación para su funcionamiento, y la relación actual y proyectada GF/ICLD se ubica en 35% pago al concesionario por la ejecución del proyecto de inversión con fuente financiación contraprestación portuaria regulada por el Art. 64 de la Ley 1242 de 2000, de suerte que el Distrito le sigue dando cumplimiento a la Ley 617 de 2000 y amplía su imagen (sic) real de inversión.

ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar al Alcalde Distrital de Barranquilla por el término de ocho (8) meses a partir de la publicación del presente Acuerdo para entregar en concesión la ejecución del proyecto denominado “Corredor Portuario de Barranquilla” que tendrá por objeto la ejecución de las obras relacionadas con los Segmentos 9 y 10 de la Vía Interconexión Regional, involucrando los requerimientos de Saneamiento del “Caño de la Ahuyama”, de tal manera que el concesionario realice los estudios, diseños, construcción, administración, operación y mantenimiento de las

obras.

PARAGRAFO: Se entiende por Segmento 9, el que comprende 35 km desde la Troncal del Caribe hasta la Carrera 38, bordeando el Caño de la Ahuyama y por Segmento 10 el que comprende 2 km entre la Carrera 38 y la Carrera. 47 sobre la Calle 6, que corresponde a lo que en el Plan de Desarrollo se denomina “Corredor Portuario”.

ARTÍCULO TERCERO: Autorizar a la Administración Distrital para adelantar todos los trámites, actos y actuaciones necesarias ante la autoridad competente de conformidad con la Ley 105 del 30 de diciembre de 1.993, y el Artículo 5° numeral 5-14 del Decreto 2053 de 2003 con el fin de implementar la instalación de un Peaje en la Zona Urbana del Distrito de Barranquilla específicamente en el Corredor Portuario, destinado a la financiación de las obras de que trata el presente Acuerdo.

ARTÍCULO CUARTO: Autorizar al Alcalde Distrital para celebrar los contratos relacionados con la ejecución del Proyecto de Inversión de que tratan los Artículos 1 y 2 del presente Acuerdo, incluidos los de estructuración, estudios del proyecto, concesión, interventoría, fiducia y demás requeridos por el proyecto, conforme con el Estatuto de Contratación Administrativa y demás normas legales vigentes aplicables.

ARTÍCULO QUINTO: La Contraloría Distrital de Barranquilla ejercerá el Control Fiscal de los contratos concesionados de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley 80 de 1993, Ley 42 de 1993 y la ley 105 de 1993.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Acuerdo rige a partir de su sanción y publicación.¹⁸

2. Problemas jurídicos a resolver

Previo a la decisión que habrá de tomarse y teniendo en cuenta los términos de la impugnación, la Sala absolverá los siguientes problemas jurídicos:

¿Pueden las entidades territoriales acordar vigencias futuras excepcionales?. Si la respuesta es positiva: ¿Es válido el Acuerdo del Distrito de Barranquilla que establece vigencias futuras excepcionales por el término de 20 años, con

¹⁸ Folios 10 a 14 del expediente.

el objeto de adelantar las obras relacionadas con los segmentos 9 y 10 de la Vía de Interconexión Regional, involucrando los requerimientos de saneamiento del “Caño La Ahuyama”, que tienen como fuente de financiación los ingresos provenientes del recaudo de la contraprestación portuaria que corresponde al Distrito?.

3. Vigencias Futuras Excepcionales en las Entidades Territoriales

Sobre este aspecto en particular, se recuerda que la sentencia de primera instancia anuló el Acuerdo en estudio, al considerar que eran improcedentes las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales, razón por la cual el apelante acusa la sentencia de desconocer los principios de igualdad y autonomía territorial. Analizaremos en consecuencia estos principios en materia presupuestal.

3.1. La autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal

3.1.1. La Sala debe determinar en primer lugar si desconoce el principio de autonomía presupuestal de las entidades territoriales la sentencia que no les reconoce la facultad de acordar vigencias futuras excepcionales.

En efecto, el Distrito de Barranquilla aduce en el recurso de apelación que la facultad de las Asambleas o Concejos de regular las vigencias futuras excepcionales no deriva de la ley (la Ley 819 de 2003 no lo regula ni lo prohíbe expresamente), sino de la Constitución Política misma que faculta a dichas corporaciones administrativas a expedir las normas orgánicas del presupuesto, en sus respectivos ámbitos locales (artículos 300 numeral 5 y 313 numeral 5). Agrega, en armonía con este argumento, que la interpretación del Tribunal a la Ley 819 de 2003 en el sentido de impedir a

las entidades territoriales el uso de vigencias futuras excepcionales, vulnera la autonomía que la Constitución y la ley les reconoce a éstas en materia presupuestal, por cuanto desconoce o anula la posibilidad que tienen de darse sus propios estatutos orgánicos de presupuesto reconocida en dichas normas superiores y en los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, siguiendo lo dispuesto por los principios constitucionales y la ley orgánica del presupuesto nacional.

3.1.2. La definición del problema jurídico expuesto implica examinar el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, especialmente en materia presupuestal, a la luz los principios y normas establecidas en la Constitución Política frente a esta materia.

3.1.2.1. De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política *“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”*. Este precepto constitucional pone de presente que la organización territorial del Estado colombiano se estructura a partir de dos principios fundamentales, *unidad estatal y autonomía de las entidades territoriales*, pilares fundantes que informan toda la organización y el funcionamiento del Estado, y en particular, la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales¹⁹.

El principio de *unidad estatal* hace referencia a la existencia de una instancia territorial central desde la cual se dirigen y manejan los asuntos que trascienden los intereses meramente locales o regionales, y desde la que se

¹⁹ La Corte Constitucional se ha referido al contenido y alcance de estos principios y a su armonización en reiterada jurisprudencia, destacándose de sus pronunciamientos, entre muchos otros, los contenidos en las Sentencias C-535 de 1996, C-579 de 2001, C-149 de 2010, C-937 de 2010, así como en el Auto 383 de 2010.

vinculan y articulan armónicamente las competencias de las diferentes instancias territoriales locales. Presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional.

El principio de *autonomía territorial*, por su parte, hace referencia a la capacidad de cada uno de los niveles territoriales para dirigir y gestionar todos aquellos asuntos y materias que se encuentren en el ámbito de sus intereses. El artículo 287 superior en efecto señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, atributo que conforme a esta misma disposición se concreta en (i) la capacidad de gobernarse por autoridades propias, (ii) la potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) la facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) el derecho a participar en las rentas nacionales.

Según lo ha expresado la jurisprudencia constitucional, los principios de unidad y autonomía debe armonizarse, de manera tal que al interpretarlos y aplicarlos se obtenga su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales. En este sentido, de acuerdo con la Corte

Constitucional, cuando en el artículo 287 de la Constitución Política se define la autonomía como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, *dentro de los límites de la Constitución y la ley*, se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. De esta forma, agrega, el equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones: por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última²⁰.

En esta relación entonces existe un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía.

3.1.2.2. Los principios referidos se proyectan en distintos ámbitos de la organización y el funcionamiento del Estado, uno de ellos el presupuestal, en el que concurren ciertamente competencias tanto en el orden nacional como en el territorial, cuyo contenido y alcance debe armonizarse.

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,

²⁰ Sentencia C-535 de 1996.

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 su 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.

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 municipales²¹.

²¹ 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

La lectura sistemática de estas disposiciones, como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional²², 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 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”*²³.

Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

²² 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.

²³ Sentencia C-478 de 1992.

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”²⁴.

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,

²⁴ Sentencia C-478 de 1992.

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 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 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 año²⁵. 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 principios²⁶.

Precisamente, las vigencias futuras constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal. Estas vigencias, según se ha definido por la doctrina²⁷, 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.

²⁵ Artículo 346 de la Constitución Política.

²⁶ 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.

²⁷ Restrepo, Juan Camilo, *Derecho Presupuestal Colombiano*, 2ª edición, Bogotá, Legis, 2014, p. 186.

En consonancia lo anterior, igualmente se ha precisado que las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales²⁸.

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*

²⁸ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la Nación, *Guía de Presupuesto Público Territorial*, Bogotá, 2012, p.111.

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 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”²⁹. 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 forma: **“El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía,**

²⁹ 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”.

*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***³⁰.

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

³⁰ El texto de esta disposición fue compilado en el artículo 24 del Decreto 111 de 1996.

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 territoriales³¹, 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

³¹ La Ley 179 de 1994 las regulaba en una sola disposición junto a las vigencias futuras ordinarias de la Nación (art. 9º).

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 (modificatorio 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. 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.

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 Política³², 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 correspondiente³³, 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

³² Modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 03 de 2011.

³³ Constitución Política, artículos 151 y 342.

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 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 fiscal³⁴. 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 financiación³⁵.

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 municipios³⁶.

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).

³⁴ Artículos 2, 4, 5, 6, y 7.

³⁵ Artículos 16 y 38.

³⁶ Artículo 365 de la Constitución Política.

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 coherencia³⁷.

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 cofinanciación³⁸.

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 inversiones³⁹.

(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

³⁷ Artículos 31, 32 y 45.

³⁸ Artículo 38.

³⁹ Artículo 44.

(PGN), el presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales⁴⁰.

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 nacional⁴¹.

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 tributarios⁴².

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 valores, los recibidos por concepto de donaciones, los excedentes financieros de entidades descentralizadas del orden nacional y las utilidades del Banco de

⁴⁰ Decreto 111 de 1996, artículos 3, 10 y 11.

⁴¹ Decreto 111 de 1996, artículo 11.

⁴² Decreto 111 de 1996, artículo 27.

la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria⁴³.

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 administración⁴⁴.

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 legislador⁴⁵.

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

⁴³ Decreto 111 de 1996, artículo 31.

⁴⁴ Decreto 111 de 1996, artículo 29.

⁴⁵ Decreto 111 de 1996, artículo 30.

crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones⁴⁶.

De otro lado, el *Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações* está compuesto por los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión⁴⁷.

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 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

⁴⁶ Decreto 111 de 1994, artículo 34.

⁴⁷ Decreto 111 de 1996, artículo 36.

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 inversión⁴⁸.

El Presupuesto de las Entidades Territoriales se estructura atendiendo los parámetros generales de la Estatuto Orgánico del Presupuesto⁴⁹ y está conformado por el presupuesto de rentas y recursos de capital y por el presupuesto de gastos⁵⁰.

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.

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

⁴⁸ Sentencias C-423 de 1995 y C-1072 de 2002.

⁴⁹ Decreto 111 de 1994, artículos 104 y 109.

⁵⁰ 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>.

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).

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 gastos⁵¹. 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 ⁵², y de recursos de capital, principalmente recursos de crédito⁵³. 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

⁵¹ Ley 1176 de 2007, artículo 21.

⁵² Constitución Política, artículos 356, 357, 360 y 361; Ley 715 de 2001; Ley 1176 de 2007; y Ley 1530 de 2012.

⁵³ Ley 358 de 2007, artículo 2º.

los puntos de vista social y económico, como son la salud, la educación, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico⁵⁴.

(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 la sostenibilidad fiscal⁵⁵.

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 Plazo⁵⁶.

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

⁵⁴ Artículo 356 de la Constitución Política, inciso 4 (modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007).

⁵⁵ Artículos 1 y 4.

⁵⁶ Artículos 5 y 6.

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 1994⁵⁷, 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.

⁵⁷ Artículo 3º, literal d).

Igualmente, existen puntos de encuentro tratándose de la disciplina fiscal a la que se someten la Nación y las entidades 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 deuda⁵⁸.

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

⁵⁸ Sobre este último aspecto se refiere el artículo 2º de la Ley 819 de 2003.

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 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 2011⁵⁹, 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 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

⁵⁹ Proferida en el proceso con radicación número 85001-23-31-000-2009-00032-02, Consejera Ponente María Claudia Rojas Lasso.

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 fiscal⁶⁰.

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.

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

⁶⁰ 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).

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 territoriales⁶¹.

⁶¹ 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

3.4. El caso concreto

En consideración a que sí son procedentes las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales, debe ahora la Sala resolver si es válido el Acuerdo del Distrito de Barranquilla que establece dichas vigencias por el término de 20 años, con el objeto de adelantar las obras relacionadas con los segmentos 9 y 10 de la Vía de Interconexión Regional, involucrando los requerimientos de saneamiento del “Caño La Ahuyama”, que tienen como fuente de financiación los ingresos provenientes del recaudo de la contraprestación portuaria que corresponde al Distrito.

En el expediente⁶² obra copia del Acuerdo número 006 de 5 de junio de 2008, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla *“Por el cual se modifica el artículo 27 del Acuerdo 031 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla”*, norma amparada en la presunción de legalidad propia de los actos administrativos, expedida con sustento, entre otras disposiciones, en el artículo 313 numeral 5 de la Constitución Política, y cuyo objeto consistió en reglamentar en la norma orgánica del presupuesto la facultad del Distrito de acordar vigencias futuras excepcionales.

En el artículo primero de este acto se modificó el artículo 27 del Acuerdo 031 de 1996, en los siguientes términos: “[...] El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces, **en casos excepcionales, exclusivamente para proyectos de**

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.”

⁶² Folios 105 a 112 del cuaderno principal.

inversión de competencia del Distrito relacionados con sectores tales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, de conformidad con lo previsto en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 o las disposiciones que las modifiquen 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”. (Resaltado de la Sala)

Así mismo se agregaron en esta disposición las condiciones para la aprobación de las vigencias futuras excepcionales⁶³.

Pues bien, el Acuerdo No. 0002 del 22 de febrero de 2010 *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde del Distrito de Barranquilla para comprometer vigencias futuras para la ejecución del proyecto denominado Entrega en Concesión de las Obras del Corredor Portuario de Barranquilla, para la celebración de contratos relacionados, se autoriza la instauración de un peaje en la vía urbana, se le otorgan facultades extraordinarias, y se dictan otras disposiciones”*, fue expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla,

⁶³ “a) El monto máximo de vigencias futuras excepcionales, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo. || b) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. El requisito previsto en este literal se acreditará mediante el concepto favorable del DNP para comprometer vigencias futuras excepcionales, otorgado al órgano nacional si la cofinanciación se realizara en vigencias subsiguientes, o mediante el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal o certificación del órgano nacional cofinanciador, si la cofinanciación se realizara en el año en que se solicita la vigencia futura excepcional por parte de la entidad territorial. || c) El proyecto objeto de vigencias futuras excepcionales debe ser concordante con los lineamientos del Plan de Desarrollo distrital. || d) la sumatoria de la totalidad de los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no debe exceder la capacidad de endeudamiento del Distrito. || e) la autorización otorgada por el Concejo Distrital para comprometer el presupuesto con cargo a vigencias futuras excepcionales no puede superar el respectivo período de gobierno, salvo los proyectos declarados previamente de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno. || f) Cuando se trate de proyectos de inversión, deberá obtenerse el concepto previo y favorable de la Secretaría de Planeación Distrital. [...]”

con fundamento, entre otras disposiciones, en el artículo 27 del Acuerdo Distrital 31 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto de Barranquilla, modificado por el artículo 1º del Acuerdo Distrital 006 de 2008.

Al revisar el contenido del acto acusado, la Sala encuentra que las vigencias futuras excepcionales autorizadas por el Distrito de Barranquilla desconocen el objeto de éstas señalado en el mencionado artículo 27 de su Estatuto Orgánico del Presupuesto, que se contraen, como antes se dijo, “*exclusivamente*” a proyectos de inversión de competencia del Distrito relacionados con sectores tales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, de conformidad con lo previsto en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 o las disposiciones que las modifiquen.

En efecto, en los considerandos del acto acusado se lee que las vigencias futuras autorizadas por el Concejo Distrital tienen como finalidad “[...] *cubrir y garantizar el cumplimiento de los compromisos de pago al concesionario con cargo a la concesión del Corredor Portuario para (sic) ejecución del proyecto de inversión relacionado con obras de infraestructura vial y ambiental*”, y que tal proyecto “[...] *se determinó como la mejor alternativa para la atención de la problemática derivada de las deficiencias viales en el sector aledaño a la Sociedad Portuaria, además de contrarrestar la contaminación generada por la mala utilización del caño*”⁶⁴.

Es claro entonces que las obras materia de este proyecto, de infraestructura vial y de descontaminación del medio ambiente, no hacen parte de los asuntos definidos previamente por el Concejo Distrital de Barranquilla como objeto de las vigencias futuras excepcionales. Y aunque en el artículo segundo del acuerdo demandado se señala que las obras del proyecto

⁶⁴ Folio 10 del cuaderno principal.

involucran los requerimientos de *saneamiento* del “Caño de la Ahuyama”, tal referencia no puede entenderse como alusiva al servicio público de saneamiento básico, pues de acuerdo con la ley éste comprende solamente *“las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo”*⁶⁵.

De otro lado, en el párrafo 1º del artículo primero del Acuerdo Distrital demandado se dispuso que: *“La fuente de financiación del compromiso que se autoriza a cubrir con Vigencias Futuras se realizará con los ingresos provenientes del recaudo de la contraprestación portuaria, de que trata el Artículo 64 de la Ley 1242 de 2008, esto es, el 40% asignado al Distrito de Barranquilla”*.

Esta norma, que se invoca como vulnerada en la demanda, es igualmente desconocida por el acto acusado, pues la contraprestación por la concesión de los puertos fluviales a que se refiere esta norma de la Ley 1242 de 2008⁶⁶

⁶⁵ Artículo 14.19 de la Ley 142 de 1994.

⁶⁶ Ley 1242 de 2008 “Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones”. ARTÍCULO 64. La concesión sobre los puertos fluviales a cargo de la Nación o de entidades competentes y la de los puertos privados que se construyan se regirán conforme a los procedimientos establecidos en la Ley 1ª de 1991 y las normas que la reglamenten o modifiquen. Los particulares que administren u operen puertos o muelles fluviales bajo cualquier modalidad diferente a la concesión tendrán un plazo de 18 meses a partir de la promulgación de la presente ley para que se homologuen o soliciten la concesión portuaria. || [...] PARÁGRAFO 3. En los últimos treinta kilómetros del río Magdalena el 60% de la contraprestación por zona de uso público e infraestructura la recibirá la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, o quien haga sus veces, quien tendrá a cargo las obras de encauzamiento y mantenimiento en el canal de acceso a la zona portuaria de Barranquilla; **el restante 40% se destinará a los municipios o distritos destinados a reforestación y saneamiento básico**. Para inversión en las vías de acceso terrestre a la zona portuaria de Barranquilla, Cormagdalena, coordinará con el Invías los recursos que aportará para tal fin de la contraprestación recibida. || Las contraprestaciones que el Invías tenga comprometidas en futuras vigencias hasta la entrada en vigencia de la presente ley, continuarán siendo recibidas por dicha entidad hasta su ejecución. || La contraprestación por zonas de uso público e infraestructuras ubicadas en el resto del río Magdalena como en sus conexiones fluviales de su competencia la recibirá en su totalidad Cormagdalena.”

tiene destinación específica para reforestación y saneamiento básico y no para otra materia.

La vulneración de estas normas superiores en las cuales se debería fundar el Acuerdo 0002 de 22 de febrero de 2010 implica que deba ser anulado.

3.5. Conclusión

En el anterior contexto, la Sala confirmará la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en esta providencia.

Por 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,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada, pero por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
GONZÁLEZ**
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA
Aclara voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

VALDÉS

ROBERTO AUGUSTO SERRATO
Aclara voto