



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO
SALA CUARTA DE DECISIÓN
M.P. LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**

Armenia, Quindío, cinco (05) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

RADICACIÓN	63001-2333-000-2023-00015-00
DEMANDANTE	DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO
ACTO DEMANDADO	ACUERDO Nro. 021 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2022 EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE MONTENEGRO Q.
MEDIO DE CONTROL	OBSERVACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
INSTANCIA	ÚNICA

007-001-2023

I. OBJETO DE DECISIÓN.

No observando causal de nulidad que pueda afectar el trámite del proceso de revisión de validez de Acuerdo Municipal -contemplado en los artículos 112 al 114 del Decreto Nro. 1333 de 1986- procede la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío a proferir la sentencia que en derecho corresponda respecto del Acuerdo Municipal No. 021 del 23 de diciembre de 2022, proferido por el Concejo Municipal de Montenegro – Quindío-.

II. ANTECEDENTES.

1. De la solicitud de revisión.

El Gobernador del Departamento del Quindío¹, conforme a la facultad establecida en los artículos 119 y 120 del Decreto Nro. 1333 de 1986, envió a esta Corporación el Acuerdo Municipal Nro. 021 del 23 de diciembre de 2022 *"Por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal de Montenegro – Quindío para la asunción de vigencias futuras excepcionales en orden de atender la prestación del servicio de alumbrado público"*² expedido por el Concejo Municipal de Montenegro, con el fin de que se realice la **revisión de validez** correspondiente.

Como sustento de dicha petición, indicó que el Concejo Municipal de Montenegro Q. expidió el Acuerdo Municipal acusado y que, el 03 de febrero de 2023, fue radicado junto con sus anexos en la oficina de gestión documental departamental, para su correspondiente revisión. Sostuvo que el Concejo Municipal autorizó al alcalde para comprometer vigencias futuras excepcionales con el propósito de atender la prestación del servicio de alumbrado público hasta el año 2032. Así mismo, se facultó al alcalde para que realice traslados presupuestales tendientes a llevar a cabo las actividades objeto de autorización.

Añadió que, una vez realizado el análisis de constitucionalidad y legalidad del acto administrativo, se evidenció una falta de correspondencia entre las normas que rigen la materia y el acto administrativo acusado.

2. Del trámite impartido.

Una vez sometido a reparto el asunto, el magistrado ponente procedió a su admisión por medio de auto del 03 de marzo de 2023 y ordenó su fijación en lista, la que se surtió hasta el 24 de marzo de hogaño.

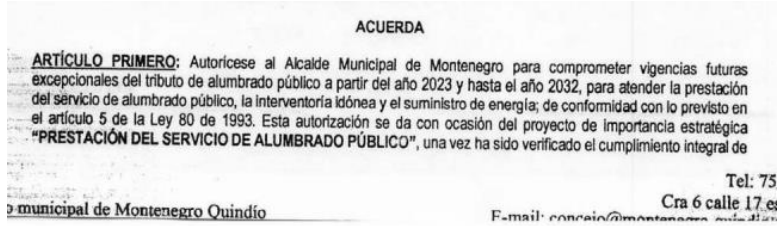
¹ Samai registro Nro. 04

² Samai registro Nro. 05 archivo Nro. 06

A través de auto del 22 de marzo del año en curso se resolvió una solicitud de medida cautelar y mediante auto del 30 de marzo siguiente se dispuso el decreto de pruebas documentales. El 13 de abril de 2023 la Secretaría ingresó el asunto al Despacho para la elaboración del proyecto de sentencia.

3. Del acto administrativo acusado.

En el Acuerdo Municipal acusado se dispuso lo siguiente en la parte resolutive:

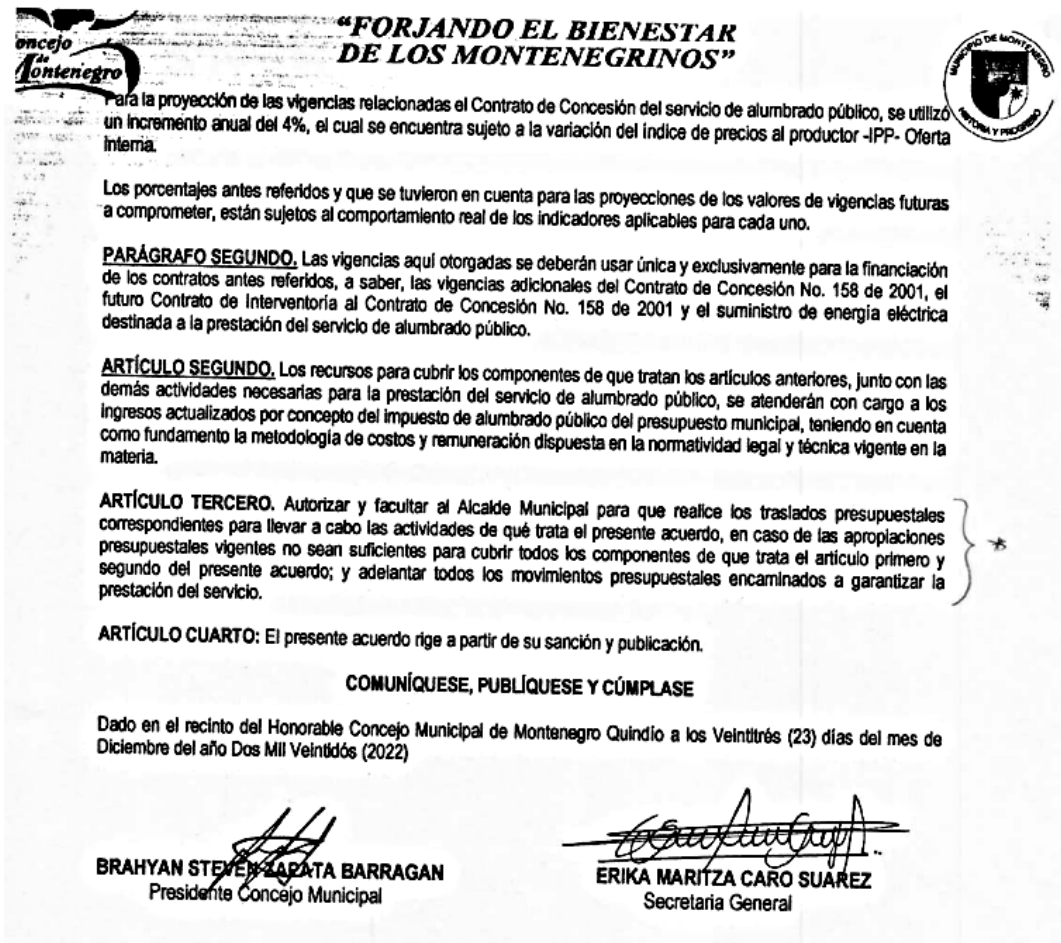


PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	
AÑO VIGENCIA	VALOR VIGENCIA
Enero 2023 a Diciembre 2023	\$ 2,032,458,463
Enero 2024 a Diciembre 2024	\$ 2,097,737,429
Enero 2025 a Diciembre 2025	\$ 2,155,377,803
Enero 2026 a Diciembre 2026	\$ 2,212,586,715
Enero 2027 a Diciembre 2027	\$ 2,270,547,795
Enero 2028 a Diciembre 2028	\$ 2,330,077,394
Enero 2029 a Diciembre 2029	\$ 2,391,217,967
Enero 2030 a Diciembre 2030	\$ 2,454,013,117
Enero 2031 a Diciembre 2031	\$ 2,518,507,629
Enero 2032 a Febrero 2032	\$ 212,836,151
TOTAL VIGENCIAS	\$ 20,675,360,464

PROYECCIÓN DE COSTOS DE LA INTERVENTORÍA			
AÑO	PROYECCIÓN COSTO MENSUAL INTERVENTORÍA	MESES DE EJECUCIÓN	COSTO TOTAL PARA LA VIGENCIA
2022	\$ 9.900.000	---	---
2023	\$ 10.484.100	6	\$ 62.904.600
2024	\$ 11.102.662	12	\$ 133.231.943
2025	\$ 11.757.719	12	\$ 141.092.627
2026	\$ 12.451.424	12	\$ 149.417.092
2027	\$ 13.186.058	12	\$ 158.232.701
2028	\$ 13.964.036	12	\$ 167.568.430
2029	\$ 14.787.914	12	\$ 177.454.968
2030	\$ 15.660.401	12	\$ 187.924.811
2031	\$ 16.584.365	12	\$ 199.012.375
2032	\$ 17.562.842	2	\$ 35.125.684
PROYECCIÓN COSTO INTERVENTORÍA:			\$ 1.411.965.231

ENERGÍA ELÉCTRICA DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO	
AÑO VIGENCIA	VALOR VIGENCIA
Enero 2023 a Diciembre 2023	\$ 752,954,900
Enero 2024 a Diciembre 2024	\$ 779,415,210
Enero 2025 a Diciembre 2025	\$ 803,867,270
Enero 2026 a Diciembre 2026	\$ 828,288,309
Enero 2027 a Diciembre 2027	\$ 853,136,958
Enero 2028 a Diciembre 2028	\$ 878,731,067
Enero 2029 a Diciembre 2029	\$ 905,092,999
Enero 2030 a Diciembre 2030	\$ 932,245,789
Enero 2031 a Diciembre 2031	\$ 960,213,162
Enero 2032 a Febrero 2032	\$ 81,306,301
TOTAL VIGENCIAS	\$ 7,775,251,964

PARÁGRAFO PRIMERO. Para la proyección de las vigencias relacionadas con la Interventoría al Contrato de Concesión del servicio de alumbrado público, se utilizó un incremento anual del 5,9%, el cual se encuentra sujeto a la variación porcentual del salario mínimo en Colombia.



4. Normas violadas y concepto de violación.

4.1. Falta de autorización para el compromiso de vigencias futuras extraordinarias.

Como **normas violadas** señaló los artículos 313 y 352 de la Constitución Política. De igual manera, citó el art. 18 de la Ley 1551 de 2012, art. 12 de la Ley 819 de 2003 y art. 3 del Decreto 4836 de 2011.

Indicó que de la revisión de los anexos del acto administrativo no se logra establecer el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley, especialmente: 1. La consulta de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2. La apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas, 3. La consagración en el Plan de Desarrollo correspondiente, 4. El análisis sobre la capacidad máxima de endeudamiento y 5. La declaratoria expresa como proyecto de importancia estratégica para el municipio.

Adujo que al tratarse de requisitos normativamente impuestos por la Ley 819 de 2003 que no fueron acreditados por la entidad territorial, resulta necesaria la intervención del Tribunal Administrativo del Quindío a efectos de corroborar la legalidad del Acuerdo Municipal.

4.2. Falta de autorización para realizar traslados presupuestales.

Como **normas violadas** señaló los artículos 313, 345, 352, 353 de la Constitución Política. Así mismo, citó el art. 32 numerales 3 y 9 de la Ley 136 de 1994, art. 92 de la Ley 1333 de 1986, art. 11 y 12 del Decreto 111 de 1996 y sentencia de la Corte Constitucional C- 772 de 1998.

Manifestó que la facultad para modificar el presupuesto en el municipio corresponde exclusivamente al Concejo Municipal, pues fue este el objetivo del constituyente en defensa del interés general, la democracia y el control sobre los recursos públicos, por lo que las facultades pro tempore están vetadas por mandato constitucional y legal para que los alcaldes realicen alteraciones o cambios en el presupuesto de la entidad territorial.

En conclusión, sostuvo que ni la Constitución Política, ni el Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran la posibilidad de que el alcalde municipal modifique directa y unilateralmente el presupuesto municipal, por lo que se advierte una disparidad entre el acto administrativo acusado y las normas que regulan la materia, situación esta sobre la cual el Tribunal Administrativo del Quindío se ha pronunciado indicando que es competencia exclusiva del Concejo Municipal.

5. Intervenciones.

5.1. Municipio de Montenegro.

Expuso que los requisitos indicados por el Departamento del Quindío que se encuentran en el art. 12 de la Ley 819 de 2003 resultan aplicables a las vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales, sin embargo, no son los exigidos para las vigencias futuras excepcionales de que trata la Ley 1483 de 2011, por lo que no resulta admisible la Observación efectuada por el Gobernador del Departamento del Quindío.

Explicó que las vigencias futuras excepcionales aprobadas a través del Acuerdo Municipal No 021 de 2022, pretenden garantizar la asunción presupuestal para el proyecto de modernización del sistema de alumbrado público en el Municipio y la prestación continua y eficiente de este servicio a través del Contrato de Concesión vigente en el Municipio, así como la contratación de la interventoría requerida en el Artículo 293 de la Ley 1150 de 2007 y el suministro de energía con destino a la prestación del servicio.

Planteó que el presupuesto del Municipio no se verá afectado por la asunción de esta vigencia futura excepcional por cuanto la misma es con cargo al impuesto de alumbrado público, la cual tiene una aplicación específica de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, razón por la cual, los costos de prestación del servicio de alumbrado público no ingresan para el cálculo de la capacidad del pago del Municipio, tal como consta en la Certificación emitida por la Secretaria de Hacienda Municipal de Montenegro - Quindío el veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

Resaltó que el COMFIS Territorial emitió la respectiva aprobación para la asunción de las vigencias futuras excepcionales para la prestación del servicio de alumbrado público tal como consta en el Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS, Acta No. 021 del veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

Insistió en que existe una mala interpretación de las intenciones de la administración municipal al considerar que al Alcalde se le dieron facultades para supuestamente modificar el presupuesto, lo cual no resulta ser cierto teniendo en cuenta el art. 345 Superior.

Planteó que el medio de control se encuentra caducado y que el art. 120 de la Ley 1333 de 1986 determina que cuando el Acuerdo se envíe a revisión, el Gobernador debe enviarlo simultáneamente a revisión, al alcalde, al personero y al presidente del Concejo Municipal; sin embargo al alcalde le llegó el miércoles primero (1) de marzo, razón por la cual, la Gobernación omitió lo dispuesto en el Decreto que regula dicho procedimiento para la revisión de constitucionalidad o legalidad de los acuerdos municipales.

Por lo anterior, solicitó se desestimen las observaciones realizadas por el Gobernador del Departamento al Acuerdo Municipal Nro. 021 de 2022.

5.2. Procurador Judicial Nro. II delegado ante el Tribunal Administrativo del Quindío³.

Manifestó que no es dable otorgar facultades pro tempore a favor de los Alcaldes para modificar presupuesto de manera genérica e imprecisa por parte de los Concejos

³ SAMAI registro Nro. 13

Municipales, pues dicha competencia es exclusiva de la Corporación Pública. En relación con el acto acusado señaló que se facultó al alcalde a realizar traslados presupuestales tendientes a realizar actividades propias de la autorización otorgada, sin embargo, no se estipuló el código, el rubro presupuestal, el objeto de modificación, las cantidades, adiciones, créditos y contra créditos a realizar. De igual manera, indicó que la expresión de facultades pro tempore lleva inmerso un tiempo determinado que no puede superar los 6 meses.

Por lo anterior, solicitó se declare la ilegalidad del acuerdo acusado por vulneración del principio de legalidad en materia presupuestal.

5.3. Personero del Municipio de Montenegro, Q⁴.

Expresó que el asunto concierne a determinar si se cumplieron los requisitos impuestos en la Ley 1483 de 2011 art. 1 a través de la cual se dictaron normas orgánicas del presupuesto para las entidades territoriales.

En relación al literal A de la norma arriba mencionada señaló que el proyecto tenía que estar consignado en el Banco de Programas y Proyectos, sin embargo, para tratar de sanear tal circunstancia se expidió una simple certificación a través de la cual se consignó que el proyecto hacía parte del mencionado Banco de Programas.

Afirmó que conforme a la ficha "MGA" correspondiente al proyecto "*Implementación del programa consolidación productiva del sector de energía eléctrica en el municipio de Montenegro*" se pudo advertir que lo que allí se encuentra consignado hace alusión a un costo estimado de SEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES, SETECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL, QUINIENTOS SESENTA PESOS \$6.156.799.560, aspecto este de gran importancia puesto que determina las cuantías próximas a autorizarse respecto de los años venideros, ello en aras de guardar coherencia entre lo concedido y la necesidad descrita y fundamentada en el proyecto mismo.

En relación al literal B del art. 1 de la Ley 1483 de 2011 advirtió que la certificación dada por la Secretaría de Hacienda del Municipio, el día 21 de noviembre de 2022, no logra cumplir a cabalidad con lo requerido, toda vez que la norma expresamente demanda la necesidad de dejar consignado el valor máximo al que asciende el compromiso de vigencias futuras excepcionales, cifra que no se plasmó explícitamente en el oficio, generando una indeterminación del monto a comprometer para las próximas anualidades. Así mismo, afirmó que tampoco se observa que el documento consigne un estudio profundo y que goce de rigurosidad respecto de las metas plurianuales definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el argumento central para justificarlo, es el no ingreso de los dineros recaudados por concepto del impuesto alumbrado público a las arcas del municipio.

Resaltó que en el acta Nro. 021 de 2022 de Política fiscal CONFIS no se indicó cuál fue la ruta, mecanismo o fórmula a implementar para la determinación o establecimiento de la cuantía que se pretende autorizar para las Vigencias Futuras Excepcionales, es decir, no hay manera de encontrar cual fue el criterio que se tuvo en cuenta para colegir que la necesidad redundaba en un respaldo financiero de los VEINTE MIL MILLONES DE PESOS \$20.000.000.000. Aunado, a que no quedó estipulada una justificación clara para acreditar la necesidad de prorrogar el contrato por 10 años más, puesto que no se definieron las metas a ejecutar a lo largo de las 10 anualidades venideras, ni cuales serían las actividades que imprescindiblemente requerirán de este término tan significativamente amplio. Hizo hincapié en que el compromiso de las vigencias futuras excepcionales por valor de \$20.675.340.464, discrepa con lo manifestado en la exposición de motivos que soportó la presentación del proyecto de acuerdo, toda vez que lo dicho en este último documento es que, la adición del contrato se tendrá que hacer con observancia de lo establecido por la Ley 80 de 1993 cuando consagra que se podrá adicionar hasta por el 50% del valor del contrato y según lo manifestado, el valor total ejecutado a la fecha de presentación del proyecto de acuerdo fue la suma equivalente a

⁴ SAMAI registro Nro. 27

22.200 SMMLV y por tanto, el valor máximo a adicionar sería necesariamente la conversión de 11.100 SMMLV que para el año 2022 según el Decreto 1724 de 2021 equivale a ONCE MIL CIEN MILLONES DE PESOS \$11.100.000.000 que se entran a determinar en el futuro con base a la fijación del smmlv.

Aseveró en lo relacionado con la declaratoria de importancia estratégica del proyecto, que el mismo no guarda identidad con el consignado en el Banco de Programas y Proyectos, pues existe una notable distinción entre *“Implementación del Programa Consolidación Productiva del Sector de energía eléctrica en el Municipio de Montenegro”* y *“Prórroga a la concesión Nro. 0158 de 2001 establecida para la operación del servicio de alumbrado público en el municipio de Montenegro y la modernización del mismo”*.

Finalmente señaló que el art. 3 del Acuerdo 021 de 2022 transgrede el orden jurídico puesto que hubo una extralimitación en la concesión de las facultades al alcalde municipal, pues se le otorgó la posibilidad de afectar el presupuesto municipal de manera general, lo que constituye una vulneración al orden jurídico, además que el Tribunal Administrativo del Quindío ha tenido un posición uniforme en señalar que es competencia exclusiva del Concejo Municipal, por lo que no es acorde a los principios propios de las normas presupuestales que se concedan facultades para la modificación del presupuesto sin la especificidad que demandan las *“facultades pro-tempore”*.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

3.1. Competencia.

Conforme a lo preceptuado en el art. 151 del CPACA y art. 119 de la Ley 1333 de 1986, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío es competente para resolver sobre la validez del acuerdo municipal del cual se pide sea revisado.

3.2. Cuestión previa.

Antes de abordar el fondo del asunto se hace necesario pronunciarse sobre la caducidad del medio de control propuesta por el Municipio de Montenegro, en tanto que manifestó que el Acuerdo Municipal Nro. 021 de 2022 fue radicado virtualmente ante el Departamento del Quindío el 23 de enero de 2023 y posteriormente allegado de manera física a la Oficina de Gestión documental, por lo que al momento de presentación del escrito de observaciones ante Tribunal Administrativo del Quindío ya estaba fenecida la oportunidad.

Al respecto y ante la necesidad de esclarecer dicha situación, el Magistrado ponente decretó pruebas documentales, de las cuales se establece lo siguiente:

- El día 23 de enero de 2023 a las 17:30 fue remitido correo electrónico⁵ desde el Municipio de Montenegro Q. (juridica@montenegro-quindio.gov.co) al Departamento del Quindío (asuntosjuridicos@gobnacionquindio.gov.co), el cual tuvo por objeto la radicación del Acuerdo Municipal Nro. 021 de 2022. Se adjuntaron 3 archivos en formato PDF titulados “Control 21.pdf”, “Exposición de motivos vigencias futuras excepcionales alumbrado.pdf” y “Acuerdo 021 vfe alumbrado publico.pdf”.
- El día 24 de enero de 2023 a las 16:02 el Departamento del Quindío (asuntosjuridicos@gobnacionquindio.gov.co) remitió correo electrónico⁶ al Municipio de Montenegro (juridica@montenegro-quindio.gov.co) requiriendo lo siguiente:

“La Dirección de Asuntos Jurídicos, Conceptos y Revisiones, en virtud de las estipulaciones contenidas en la Constitución y la Ley, se encuentra revisando el Acuerdo 021 de 2022 del

⁵ SAMAI registro Nro. 35 archivo Nro. 062 y 063

⁶ SAMAI registro Nro. 35 archivo Nro. 063

municipio de Montenegro, Quindío, el cual autoriza la constitución de vigencias futuras excepcionales.

Así las cosas, una vez analizados los documentos remitidos con el acto administrativo objeto de estudio, se evidenció que para efectos de dar cumplimiento a la Ley 1483 de 2011, falta anexar el Acta COMFIS, así como la certificación en la que conste que en las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, están incluidas las vigencias futuras solicitadas por medio del Acuerdo y que el proyecto se encuentra consignado y viabilizado en el Plan de Inversión del Plan de Desarrollo del municipio.

IGUALMENTE REITERAMOS QUE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL NO DISPONE DE LOS RECURSOS DE PAPEL NI TONER PARA LA IMPRESIÓN DE LA CANTIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y ANEXOS QUE ENVÍAN LOS 12 MUNICIPIOS, RAZÓN POR LA CUAL SE REQUIERE A LAS ADMINISTRACIONES QUE RADIQUEN LOS DOCUMENTOS DE MANERA IMPRESA EN LA OFICINA DE GESTIÓN DOCUMENTAL QUE SE ENCUENTRA UBICADA EN EL PRIMER (1) PISO - EDIFICIO DE LA GOBERNACIÓN (COMO SE INDICÓ EN LA CIRCULAR 10 DEL 04 DE ENERO DE 2023 ENVIADA A LOS CORREOS INSTITUCIONALES)".

- El día **02 de febrero de 2023** a las 11: 43 a.m. el Municipio de Montenegro radicó de manera física en la ventanilla de gestión documental⁷ del Departamento del Quindío el Acuerdo Nro. 022 del 23 de diciembre de 2022 en 34 folios.
- El día 06 de febrero de 2023 el Departamento del Quindío (asuntosjuridicos@gobernacionquindio.gov.co) a través de correo electrónico⁸ requirió nuevamente al Municipio de Montenegro (concejo@montenegro-quindio.gov.co contactenos@montenegro-quindio.gov.co juridica@montenegro-quindio.gov.co) para que allegara el "ACTA COMFIS" que fue requerida para la presentación del proyecto de Acuerdo Municipal Nro. 021 de 2022.
- El día 13 de febrero de 2023 el Municipio de Montenegro (juridica@montenegro-quindio.gov.co) allegó la información solicitada a través de correo electrónico al Departamento del Quindío (asuntosjuridicos@gobernacionquindio.gov.co) , para lo cual remitió cuatro archivos en formato PDF.
- A través de Circular Nro. S.A.60.07.01-0010 del 04 de enero de 2023⁹ dirigida de la Secretaría Jurídica del Departamento del Quindío a los Alcaldes y Concejos Municipales del Departamento, la cual tiene por objeto "*Remisión de acuerdos y decretos municipales con soportes y anexos*" se señaló lo siguiente:

"Respecto de los Acuerdos y Decretos con asuntos de presupuesto, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, esquemas de ordenamiento territorial, enajenación de bienes inmuebles, modificación de acuerdos, autorizaciones al señor alcalde para contratar, para empréstitos, para vigencias futuras, entre otros, deberán incluir también las actas y toda la documentación técnica soporte que fue necesaria para su aprobación, así como los decretos de liquidación, lo cual permite realizar el análisis integral de constitucionalidad y legalidad de cada uno de los asuntos".

En orden a lo anterior, la sala encuentra que si bien el 23 de enero de 2023 a través de medios virtuales se radicó el Acuerdo Nro. 021 de 2022 ante el Departamento del Quindío para su correspondiente revisión, también lo es que se hizo sin la documentación necesaria para efectuar el estudio de constitucionalidad y/o legalidad que corresponde, por lo que al otro día, esto es, el 24 del mes y año antes mencionados, el Departamento del Quindío se vio obligado a requerir los anexos soportes del acto administrativo para lo cual le otorgó al Municipio de Montenegro el término de cinco (05) días hábiles siguientes y solo hasta el **02 de febrero** fue radicado nuevamente el mentado acto administrativo a través de la ventanilla única de gestión documental del Departamento del Quindío. Al respecto, resulta necesario enfatizar en que, pese al requerimiento efectuado el 24 de enero de hogaño, para la fecha de radicación en físico del acuerdo, el Municipio de Montenegro tampoco aportó la documentación completa, puesto que, mediante correo

⁷ SAMAI registro Nro. 35 archivo Nro. 05

⁸ SAMAI registro Nro. 35 archivo Nro. 60

⁹ SAMAI registro Nro. 35 archivo Nro. 58

electrónico del 06 de febrero de los corrientes, por segunda vez fue requerido a fin de aportar el “Acta Comfis”.

En tal virtud, no puede imponerse la contabilización del término de los veinte (20) días de que trata el art. 119 de la Ley 1333 de 1986 desde la radicación *incompleta* del acto administrativo, toda vez que le asistía la responsabilidad al Municipio de Montenegro de allegar de manera íntegra y completa la documentación necesaria para el estudio corresponde por parte del Departamento del Quindío, máxime cuando a este se le impone un plazo no prorrogable dentro del cual debe decir si formula o no observaciones al acto administrativo remitido por el ente territorial.

Así las cosas, para la Sala el plazo de contabilización del término de caducidad como a bien se tuvo desde el auto admisorio del medio de control inició el 02 de febrero de 2023, por lo que el plazo máximo para presentar la demanda finalizó el 02 de marzo y fue radica según hoja individual¹⁰ de reparto el 01 de marzo de 2023.

En consecuencia, el mecanismo de **OBSERVACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS** fue radicado en tiempo.

Por otra parte, el Municipio de Montenegro adujo como irregularidad en el trámite que no se dio cumplimiento a lo dispuesto en el art. 122 de la Ley 1333 de 1986¹¹, sin embargo revisados los anexos aportados con el escrito de observaciones y conforme a la norma en comento se evidencia que el Departamento del Quindío en efecto dio cumplimiento a la norma remitiendo el mismo día en que radicó la demanda copia del escrito a través de correo electrónico al Alcalde, Personero y Presidente del Consejo, tal y como se evidencia en el aplicativo SAMAI registro Nro. 05 archivo Nro. 22 Constanciaenvio.pdf

En orden a lo expuesto, no existe irregularidad alguna en el trámite conforme a lo endilgado.

3.3. Problema Jurídico y metodología para resolverlo.

Le corresponde a la Sala Cuarta de Decisión de esta Corporación determinar concretamente lo siguiente:

¿El Acuerdo Nro. 021 del 23 de diciembre de 2022 expedido por el Concejo Municipal de Montenegro, desconoce el ordenamiento jurídico, al haber autorizado al Alcalde Municipal la asunción de vigencias futuras excepcionales para atender la prestación del servicio de alumbrado público sin el lleno de los requisitos legales, así como le otorgó de forma genérica y no pro-témpore facultades para el manejo de asuntos presupuestales en esa materia?

Para dar solución al problema jurídico planteado se acudirá a las normas constitucionales y orgánicas en materia del presupuesto, aplicándolas directamente al caso concreto.

3.4. La Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, declarará la invalidez del Acuerdo No. 021 del 23 de diciembre de 2022 expedido por el Concejo Municipal de Montenegro.

En esencia, para la Gobernación del Quindío, debe decretarse la invalidez del acto administrativo contenido en el Acuerdo Municipal No. 021 del 23 de diciembre de 2022, emitido por el Concejo Municipal de Montenegro, por cuanto, primero, no se logró establecer el cumplimiento total de los requisitos legales en relación con la autorización al Alcalde de asunción de las vigencias futuras excepcionales y segundo, el Concejo Municipal de Montenegro no podía otorgar al mismo facultades de manera genérica para el manejo de asuntos presupuestales en esa materia.

¹⁰ SAMAI registro Nro. 03

¹¹ **Artículo 120º.-** El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). **El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcalde, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso. (Negrilla fuera del texto)**

Así las cosas y teniendo en cuenta que los límites de la competencia de esta Corporación vienen dados por las normas violadas y los cargos de violación expuestos y sustentados por el solicitante (Gobernador del Departamento del Quindío)¹² y de manera concreta por las razones de derecho de la solicitud, se procede a su análisis, sin que pueda la Corporación abordar de oficio otros aspectos.

En ese orden de ideas, se empezará por el tratamiento jurídico y la interpretación que le ha dado el Órgano Límite de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a la autorización para la asunción de compromisos de vigencias futuras excepcionales para resolver los cargos atinentes a ese respecto.

3.4.1. El acto administrativo enjuiciado no cumplió con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y la interpretación que sobre los mismos han efectuado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para tener como válida la autorización del Concejo municipal al Alcalde para la asunción de vigencias futuras excepcionales.

En efecto, el Consejo de Estado tratándose del principio de anualidad en materia presupuestal ha indicado que rige la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos que se deben hacer periódicamente cada año. No obstante, este principio no resulta ser 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, de ahí que existan mecanismos presupuestales que permitan armonizar dichos principios, como lo son las vigencias futuras¹³.

Al respecto, se les ha considerado como *“un instrumento presupuestal para contraer compromisos con cargo a presupuestos de vigencias fiscales posteriores, con el objeto de ejecutar gastos de funcionamiento y/o de inversiones mayores a un año, se clasifican en ordinarias y extraordinarias. Esta autorización de vigencias futuras se da por parte del Concejo Municipal. Cabe anotar que, si las vigencias futuras se solicitan para la ejecución de proyectos de inversión, los mismos deben hacer parte del Plan de Desarrollo Vigente. Las vigencias futuras son apropiaciones efectivas que se traducen en una inflexibilidad en el presupuesto, ya que el monto autorizado debe incorporarse en cada uno de los presupuestos de las vigencias fiscales posteriores para las cuales se aprobaron”*¹⁴.

Por consiguiente, las vigencias futuras permiten autorizar apropiaciones del presupuesto futuro que sobrepasa al de la anualidad en que comienza la ejecución, constituyéndose en una excepción al principio **de anualidad presupuestal**.

¹² Al respecto el Personero Municipal de Montenegro realizó observaciones adicionales a las planteadas por la Gobernación del Quindío, no obstante, teniendo en cuenta los límites impuestos a la Corporación, sobre ellos no se hará mención expresa.

¹³ C.E. Sec. Primera. Sentencia. Radicación número: 08001-23-31-000-2010-00987-01. 01 de febrero de 2018.

¹⁴ Contraloría Departamental del Tolima. Concepto jurídico. 01 de julio de 2021. <https://contraloriatolima.gov.co/documentos/2021/conceptos/concepto%20013%202021%20Marco%20legal%20para%20comprometer%20vigencias%20futuras.pdf>

La Ley 819 de 2003 contempla tres tipos de modalidades de vigencias futuras: las ordinarias y excepcionales del nivel nacional¹⁵ y las ordinarias del nivel territorial¹⁶. Esencialmente, la diferencia fundamental entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, consiste en que, en las 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.

En lo concerniente a las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales se encuentran reguladas 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 territoriales”** la cual fijó unos requisitos para la correspondiente autorización por parte del Concejo Municipal de la asunción de las vigencias futuras excepcionales, los cuales son:

“Artículo 1°. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

¹⁵ Artículo 10. *Vigencias futuras ordinarias.* El artículo 9 de la Ley 179 de 1994 quedará así:

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

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1 de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

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

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9 de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo.

Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

Artículo 11. *Vigencias futuras excepcionales.* El artículo 3 de la Ley 225 de 1995 quedará así:

El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. 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 del que trata el artículo 1 de esta ley.

La secretaría ejecutiva del Confis enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

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 Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

¹⁶ Artículo 12. *Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

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

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1 de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

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

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

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

Parágrafo transitorio.

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

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 5° 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 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma". (Negrilla fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobernador del Departamento del Quindío formuló observaciones al Acuerdo Municipal Nro. 021 de 2022 al considerar que no se logró establecer el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley, especialmente: 1. La consulta de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2. La apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas, 3. La consagración en el Plan Desarrollo Municipal, 4. El análisis sobre la capacidad máxima de endeudamiento y 5. La declaratoria expresa como proyecto de importancia estratégica para el municipio.

El acto administrativo demandado en lo que atañe a los requisitos establecidos en la Ley 1483 de 2011 indicó en su parte motiva *“Que el artículo 1° de la referida ley en el considerando anterior, determina que el monto máximo de las vigencias futuras, el plazo y las condiciones, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual quedó establecido en la sesión del COMFIS Municipal, que otorgó el aval fiscal al presente proyecto el 21 de noviembre de 2022”*¹⁷.

Ahora, en el proceso obran los siguientes documentos soportes del acto administrativo enjuiciado:

- Documento contentivo de la exposición de motivos¹⁸ del Acuerdo 021 de 2022 en el que se señaló que:

¹⁷ SAMAI registro Nro. 05 archivo Nro. 06 Fl. 01 y 02.

¹⁸ SAMAI registro Nro. 05 archivo Nro. 07

Sobre este aspecto especial, para la ejecución del proyecto de modernización de la infraestructura del sistema de alumbrado público, se tuvieron en cuenta varios aspectos, a saber:

- El proyecto que se pretende ejecutar con cargo a la apropiación de **vigencias futuras excepcionales corresponde a un proyecto de energía**, por ser el alumbrado público un servicio inherente a dicho componente, por tanto se encuentra enmarcado en la excepciones contempladas .
- El proyecto de modernización cuenta con información de ingeniería a detalle entregada por el consultor que realizó el Estudio Técnico de Referencia y con ellos se cumple el requisito exigido por el artículo traído a colación para la aprobación de vigencias futuras excepcionales que superan el respectivo periodo de gobierno.
- Las vigencias futuras excepcionales propuestas están por encima del presupuesto municipal por cuanto se financiarán con cargo al impuesto de alumbrado público, el cual por disposición legal⁴ tiene destinación específica y se causa, en el presupuesto municipal, sin situación de fondos.

Las Vigencias Futuras solicitadas corresponden a un mecanismo de planeación, el cual permite que las alcaldías realicen la contratación que requieren de manera sucesiva durante el término que se contempla necesario para la ejecución del proyecto de importancia estratégica; con ello se busca que se ejecuten las actividades correspondientes al logro de los objetivos constitucionales de las entidades y en el caso específico del municipio de Montenegro, esto corresponde a la prestación del servicio de alumbrado público, su modernización y a la contratación de una interventoría idónea para este.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el municipio de Montenegro requiere garantizar la suficiencia de recursos para darle continuidad a la prestación del servicio de alumbrado público en sus componentes de administración, operación y mantenimiento y, la interventoría del mismo; razón por la cual la administración municipal acude a la figura de vigencias futuras excepcionales en el marco de la Ley 1483 de 2011, en miras de solicitar la autorización por parte del Honorable Concejo Municipal del compromiso de estas para las vigencias comprendidas entre enero de 2023 y febrero de 2032 lo cual permita suplir las necesidades constatadas en el Estudio Técnico de Referencia de que se habla más adelante, las cuales se fundamentan en la optimización,

mejoramiento en cobertura, inversión, modernización, eficiencia energética, suficiencia financiera requerida para garantizar que por medio del recaudo efectivo del impuesto el prestador del servicio obtenga una remuneración suficiente y que, además, cubra los costos de todas las actividades relacionadas y de futuras inversiones.

De conformidad con el párrafo segundo del artículo 4 del Decreto 943 de 2018: "*Los municipios o distritos tendrán la obligación de incluir en rubros presupuestales y cuentas contables, independientes, los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos obtenidos por el impuesto de alumbrado público, por la sobretasa al impuesto predial en caso de que se establezca como mecanismo de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y/o por otras fuentes de financiación. Cuando el servicio sea prestado por agentes diferentes a municipios o distritos, estos agentes tendrán la obligación de reponer al ente territorial la información para dar cumplimiento a este párrafo.*"

Finalmente, es pertinente tener en cuenta que las vigencias futuras que se solicita autorizar en el presente acuerdo no corresponden a endeudamiento ni créditos de la entidad, sino que serán recaudadas del impuesto por concepto de alumbrado público que se cobrará en la jurisdicción municipal.

Para poder autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras para el pretendido proyecto, este Despacho se permite manifestar que se ha dado cumplimiento integral a los siguientes requisitos previstos en la normatividad que rige la materia, los cuales se anexan a la presente exposición de motivos:

1. APROBACIÓN DEL COMFIS TERRITORIAL O EL ÓRGANO QUE HAGA SUS VECES

2. DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA:

- a. Dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se hizo referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad el desarrollo del proyecto que se inicia en ese periodo y trasciende la vigencia del periodo de gobierno.
- b. Dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentra incorporado el proyecto.
- c. Dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se consultó el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del marco fiscal.
- d. Se inscribió y viabilizó el proyecto dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial
- e. Se elaboraron los Estudios técnicos requeridos los cuales contienen:
 - i. Identificación del Proyecto
 - ii. Descripción detallada del proyecto
 - iii. Fases y costos de ejecución de cada fase del proyecto
 - iv. Impacto del proyecto en el desarrollo territorial
 - v. Valoración técnica, económica, financiera, jurídica ambiental y social del proyecto
 - vi. Diagnóstico del problema o situación a resolver a través del proyecto
 - vii. Identificación de la población afectada y necesidad de efectuar consultas previas
 - viii. Análisis del impacto social, ambiental y económico
 - ix. Identificación de posibles riesgos y amenazas que puedan afectar la ejecución del proyecto.

- x. Definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces.

Si bien es cierto, el sistema de vigencias futuras usualmente es utilizado para endeudamiento de la entidad territorial por medio de créditos para inversión en infraestructura, es determinante dejar constancia que para el caso específico del alumbrado público municipal, se solicitan facultades para vigencias futuras NO para endeudamiento, ni tampoco para solicitud de posteriores créditos de la entidad, argumento que tranquiliza los balances financieros del Municipio y que afianza la decisión de otorgar las facultades para vigencias futuras excepcionales.

Por ende, la Administración Municipal presenta a su consideración este Proyecto de Acuerdo en sujeción al principio de unidad de materia, y su propósito de racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa.

De igual manera, las vigencias futuras a autorizar sirven de soporte para amortizar las nuevas inversiones en el plazo convenido y la remuneración del concesionario y de la interventoría, en

armonía con las proyecciones que se evidencian en el Estudio Técnico de Referencia en materia de alumbrado público y con base en lo dispuesto en la Resolución CREG 101 013 de 2022, lo cual comprende todos los costos relacionados con la prestación del servicio y que requieren ser ajustados anualmente de acuerdo con las variables macroeconómicas y las inversiones ejecutadas anualmente.

- Acta Nro. 021 del 21 de noviembre de 2022 del Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS¹⁹.

Hace intervención la Dra. Andrea Peláez, Secretaria de Planeación, indicando que la inversión que involucra los temas relacionados está implícita en el "Plan De Desarrollo **ACTIVOS POR MONTENEGRO 2020-2023**" y el monto de las vigencias futuras excepcionales está enmarcado dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual en principio no afecta la proyección realizada, sin embargo es preciso ajustar en cada vigencia posterior las cifras de acuerdo a lo ejecutado en la Vigencia.

Luego de dar respuesta a algunos interrogantes de orden práctico, el presidente del COMFIS somete a votación la propuesta de vigencias futuras tal como se ha explicado anteriormente, las cuales son aprobadas por unanimidad por parte del Consejo Municipal De Política Fiscal.

A las 4:40 P.M se da por terminada la sesión

- Acta de Comisión del "Presupuesto y Hacienda Pública" del 19 de diciembre de 2022 "Primer debate en Comisión Proyecto de Acuerdo Nro. 032 "Por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal de Montenegro Q. para la asunción de vigencias futuras excepcionales en orden de atender la prestación del servicio de alumbrado público -vigencias futuras excepcionales del tributo de alumbrado público a partir del año 2023 y hasta el año 2032, para atender la prestación del servicio de alumbrado público, la interventoría idónea y el suministro de energía; de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, dirigido por el Concejal Ponente Brahyan Steven Zapata" y Acta Nro. 122 del 23 de diciembre de 2022 "Sesión Plenaria extraordinaria" del Concejo Municipal de Montenegro.
- Certificación de la Secretaría de Planeación del Municipio de Montenegro²⁰ en la cual se indicó que:

	MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1	Código: FO-00-24 Versión: 01 Fecha Elaboración: 03/08/2018 Fecha Aprobación: 08/11/2021 Página: 1 de 1
---	---	--

LA SUSCRITA SECRETARIA DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDIO CERTIFICA QUE:

El proyecto denominado **IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA "CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA " EN EL MUNICIPIO DE MONTENEGRO con código BPIN 2020634700036** contiene actividades de servicio de alumbrado público.

Para constancia se firma a los veintiocho (28) días del mes de noviembre de dos mil veintidós (2022)


ANDREA MARCELA PELÁEZ ORTIZ
Secretario de Planeación

¹⁹ SAMAI registro Nro. 05 archivo Nro. 011

²⁰ SAMAI registro Nro. 05 archivo Nro. 10

- Certificación de la Secretaría de Planeación del Municipio de Montenegro en la cual se indicó que el proyecto *“Prórroga a la Concesión Nro. 158 del 2001 (sic) establecida para la operación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Montenegro y la Modernización del mismo”* se encuentra incluido en el banco de programas y proyectos de inversión municipal específicamente registrado en el proyecto *“Implementación del Programa de Consolidación Productiva del Sector Energía Eléctrica en el Municipio de Montenegro”* identificado con el código de inscripción Nro. 2020634700036²¹.
- Certificación de la Secretaría de Planeación del Municipio en la que se estipuló que el proyecto definido *“Prórroga a la Concesión Nro. 158 del 2001 establecida para la operación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Montenegro y la Modernización del mismo”* están incluidos en el Plan de Desarrollo *“Activos por Montenegro 2020- 2023”* en la línea estratégica *“Activos por el fortalecimiento Institucional”*, la cual a su vez, tiene inmerso en uno de sus componentes el programa presupuestal *“Consolidación Productiva del Sector Energía Eléctrica”*²².
- Documento emanado del Consejo de Gobierno del Municipio de Montenegro *“Declara como importancia estratégica el proyecto” “Prórroga a la concesión Nro. 158 de 2011 establecida para la operación del servicio de alumbrado público en el municipio de Montenegro y la modernización del mismo”*²³
- Certificación de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Montenegro del 21 de noviembre de 2022 en la cual se afirmó que *“Así mismo las vigencias futuras excepcionales que se requieran en el presente proyecto y dentro del acuerdo municipal que las autorice para cubrir la totalidad de componentes del servicio de alumbrado público y el contrato de concesión Nro. 158 del 07 de diciembre de 2001 son compatibles con las metas plurianuales de Marco Fiscal de Mediano Plazo del periodo 2023 y de igual manera el monto por la vigencia excepcional no compromete ni excede la capacidad de endeudamiento del Municipio durante el periodo de su vigencia (...)”*.

De lo anterior y de conformidad con las observaciones realizadas por el Gobernador del Departamento del Quindío, se advierte que, en cuanto a los requisitos de ley para conceder autorización para la asunción de vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, la norma que resulta aplicable corresponde a la Ley 1483 de 2011, de ahí que en principio **la observación Nro. 02** referida a la apropiación del 15% no resulte exigible habida cuenta que este requisito se pregona de las vigencias futuras ordinarias contempladas en la Ley Nro. 819 de 2003 art. 12²⁴, por lo que le asiste razón al Municipio de Montenegro al indicar que dicho presupuesto no resulta ser obligatorio.

²¹ SAMAI registro Nro. 17 Fl. 15

²² SAMAI registro Nro. 17 Fl. 21

²³ SAMAI registro Nro. 17 Fl. 32

²⁴ Artículo 12. *“Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo transitorio.

La Sala aclara que, si bien el Departamento del Quindío no aludió expresamente a la Ley 1483 de 2011, sí dejó consignado que las observaciones se elevaban puesto que no se advertía el cumplimiento legal de los requisitos para conceder las vigencias futuras excepcionales y puntualizó cada una de ellas, por lo que el marco del concepto de violación y la debida sustentación permiten a la Judicatura realizar la respectiva revisión.

Ahora, en lo que atañe a los requisitos objeto de **observaciones Nro. 03 y 05** respecto a la consagración del proyecto en el Plan de Desarrollo y la declaratoria expresa como de importancia estratégica del Municipio, se evidencia que dichos requisitos fueron acreditados por el ente territorial en el trámite de esta acción, en tanto que reposan como pruebas la Certificación de la Secretaría de Planeación del Municipio que indica que el proyecto definido *“Prórroga a la Concesión Nro. 158 del 2001 establecida para la operación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Montenegro y la Modernización del mismo”* están incluidos en el Plan de Desarrollo *“Activos por Montenegro 2020- 2023”* en la línea estratégica *“Activos por el fortalecimiento Institucional”*, la cual a su vez, tiene inmerso en uno de sus componentes el programa presupuestal *“Consolidación Productiva del Sector Energía Eléctrica* y documento proferido por el Consejo de Gobierno del Municipio de Montenegro que *declaró como de importancia estratégica el proyecto “Prórroga a la concesión Nro. 158 de 2011 establecida para la operación del servicio de alumbrado público en el municipio de Montenegro y la modernización del mismo”*.

Por lo anterior, para la Sala en sede judicial se acreditaron los requisitos objeto de observación Nro. 03 y 05.

En lo que concierne a **la consulta de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (observación Nro. 01) y el análisis sobre la capacidad máxima de endeudamiento (observación Nro. 04)** la norma impone como requisitos *“el monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones²⁵ de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003²⁶”*, es decir, deberá quedar establecido (i) un valor límite, (ii) un plazo y (iii) un análisis de las circunstancias financieras y presupuestales de las metas en relación con el monto máximo en que van a otorgarse las vigencias futuras excepcionales.

Al respecto, reposa en el proceso certificación expedida por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Montenegro en la que se afirmó que las vigencias excepcionales solicitadas por el Alcalde son compatibles con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo²⁷, empero y a juicio de la Sala no se evidencia que en dicha certificación constara o se efectuara un análisis mínimo de la actividad fiscal y

La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo”. (Negrilla fuera del texto)

²⁵ RAE Definición de condición “Situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra”

²⁶ Artículo 5. *Marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales*. Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto **y debe contener como mínimo:**

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;

b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2 de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;

d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;

f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;

g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior. (Negrilla fuera del texto)

²⁷ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero/#/>

El Marco Fiscal de Mediano Plazo es un instrumento de planeación fiscal y gestión financiera que procura garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de los distintos niveles de gobierno. Con esta herramienta, las Entidades Territoriales proyectan las finanzas a diez años y soportan la elaboración de los presupuestos anuales. El Plan Financiero es un capítulo del MFMP. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público departamental, distrital o municipal, que tiene como base las operaciones efectivas, en consideración a las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el Programa Anual de Caja.

financiera del ente territorial que permitiera arribar a la citada conclusión, máxime que el Plan Plurianual del Marco Fiscal de mediano plazo se erige como una *“Herramienta de planeación del sector público, establecida por la ley 819 de 2003, mediante la cual se proyectan los ingresos y gastos a 10 años para garantizar el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento, racionalización del gasto público y responsabilidad fiscal. La finalidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo consiste en garantizar que el municipio sea solvente y sostenible en el tiempo, es decir, que sea financieramente viable y sostenible fiscalmente”*²⁸.

De igual manera, el art. 1° de la Ley Orgánica del presupuesto para entidades territoriales preceptúa 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 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”*.

El Municipio de Montenegro ha insistido en que dichas vigencias futuras excepcionales no exceden la capacidad máxima de endeudamiento del municipio, ni afecta las finanzas luego que están soportadas en una partida de destinación específica de alumbrado público que se maneja en cuenta independiente de los recursos propios, por lo que no es una fuente que tenga incertidumbre en cuanto a los egresos, por lo que no es posible tenerlo como un pasivo contingente y considerar que excede la capacidad de endeudamiento, ni mucho menos que pueda afectar la capacidad financiera del Municipio.

Sin embargo, la Sala difiere de lo sostenido por el ente territorial en la medida en que la norma es clara e imperativa en establecer que el monto máximo de las vigencias deben consultar las condiciones de las metas plurianuales para poder determinar si los costos futuros exceden o no la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial; al respecto no se consagra excepción o especificidad alguna que implique no realizar un examen concienzudo de las finanzas del municipio, luego que las vigencias futuras excepcionales constituyen una excepción al principio de anualidad que implica la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, por lo que resulta contradictorio que no se analice la capacidad de endeudamiento del municipio pero sí se quiera facultar al alcalde para que comprometa la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes a fin de asumir compromisos y obligaciones con cargo al presupuesto, el cual es uno y se insiste la ley contempla el requisito sin excepción alguna, en tanto que se itera se está comprometiendo el presupuesto de vigencias posteriores.

Ciertamente el Personero Municipal sostuvo que *“la certificación dada por la Secretaria de hacienda del municipio el día 21 de noviembre de 2022, no logra cumplir a cabalidad con lo requerido, toda vez que la norma expresamente demanda la necesidad de dejar consignado el valor máximo al que asciende el compromiso de vigencias futuras excepcionales, cifra que no se plasmó explícitamente en el oficio, generando ello que nos encontremos en la indeterminación del monto a comprometer para las próximas anualidades. Así mismo, tampoco se observa que el documento consigne un estudio profundo y que goce de rigurosidad respecto de las metas plurianuales definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el argumento central para justificar ello, es el no ingreso de los dineros recaudados por concepto del impuesto alumbrado público a las arcas del municipio. (...)”*. Del mismo modo, en el documento de referencia *“Certificación del marco fiscal de mediano plazo” se reitera que el municipio no efectúa desembolsos directos del recaudo del alumbrado público, recurso el cual se caracteriza por ser de destinación específica, lo que a criterio del suscrito personero, garantiza el flujo de recursos constante para la atención de este servicio público por lo cual no es comprensible la necesidad de adicionar dineros a través de la concesión de las vigencias futuras excepcionales y que*

no están contempladas explícitamente en la literalidad de la concesión No. 158 de 2001.”²⁹.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, la Ley 819 de 2003 *“respondió a la necesidad de disciplinar la situación fiscal del país, para garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de los niveles nacional y territorial. Dicha ley incorpora mecanismos de responsabilidad y transparencia fiscal dentro de las que se destacan el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la cuantificación y revelación del pasivo contingente y su eventual impacto en las finanzas territoriales, lo mismo que la determinación del costo de los proyectos de ley, acuerdo u ordenanza que ordenan gastos”* situación que se extiende a la Ley 1483 de 2011 norma en materia presupuestal y fiscal para entidades territoriales con una jerarquía normativa de ser ley orgánica³⁰, las cuales son de interpretación restrictiva.

En la aludida certificación de la Secretaría de Hacienda del 21 de noviembre de 2022 se citó como fundamento una sentencia del Consejo de Estado que a consideración de la Judicatura y del Personero Municipal -bajo una perspectiva distinta- afianza la contradicción que se advierte al indicarse que no se compromete la capacidad de endeudamiento del municipio, pero se solicitan vigencias futuras excepcionales en relación con el Contrato de Concesión de Alumbrado Público y ello por cuanto la providencia señala que *“7.3.6 De la observación de las antedichas condiciones de celebración, se concluye que la celebración del Contrato de Concesión 001-2006 no requería compromiso de vigencias futura, toda vez que los gastos atinentes a la inversión y a la prestación del servicio estaban a cargo de la concesionaria, al paso que la fuente de la contraprestación se debía realizar con las sumas recaudadas a través de la empresa de energía, provenientes de los usuarios del servicio objeto de concesión. Como consecuencia, es este caso en particular, el instrumento financiero del proyecto o de la inversión, no era el compromiso de vigencias futuras, sino la propia infraestructura financiera de la concesionaria, la cual asumió el riesgo financiero de la inversión y de la prestación del servicio. (...) Como se demostró, el contenido obligacional del contrato de concesión Nro. 001 de 2006, situó el contrato de concesión por fuera del supuesto legal de las vigencias futuras ordinarias y excepcionales”*.

En virtud de todo lo expuesto, para la Sala le asiste razón al Gobernador del Departamento del Quindío en cuanto a la observación Nro. 01³¹ toda vez que **(i)** no se estableció el cumplimiento de la consulta del monto máximo de las vigencias futuras respecto a las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo tal y como lo establece la Ley 1483 de 2011 art. 01 literal B³², luego que se itera la certificación emitida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Montenegro no resulta ser suficiente de acuerdo a la exigencia legal, en tanto no soportó la viabilidad financiera y presupuestal del municipio que evidencie la armonización con la autorización que busca el Alcalde Municipal respecto a la asunción de las vigencias futuras excepcionales; de ahí que **(ii)** no exista tampoco un análisis sobre la capacidad máxima de endeudamiento del municipio de Montenegro de cara a la facultad que se le está otorgando al Alcalde para comprometer en vigencias siguientes (10 años) el presupuesto del ente territorial, que corresponde a la observación Nro. 04³³ elevada por el Gobernador del Departamento del Quindío, requisito igualmente imperativo en la norma en comento que ordena *“La corporación de elección popular **se abstendrá** de otorgar la autorización, si los*

²⁹ SAMAI registro Nro. 27 Fl. 02

³⁰ C- 052 de 2015 “La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que “las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”

³¹ “Concepto de violación: De la revisión de los anexos aportados no se logra establecer el cumplimiento de los requisitos señalados por la ley, especialmente en cuanto tiene que ver con: 1) La consulta de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

³² **Artículo 1°.** *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: (...)

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 5° de la Ley 819 de 2003.

³³ “Concepto de violación: De la revisión de los anexos aportados no se logra establecer el cumplimiento de los requisitos señalados por la ley, especialmente en cuanto tiene que ver con: 4) El análisis sobre la capacidad máxima de endeudamiento”.

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” por lo que los argumentos esbozados en la certificación aludida no reemplazan los requisitos de contenido legal que establece la norma orgánica del presupuesto para las entidades territoriales, toda vez que se insiste, el precepto legal no distingue circunstancias o situaciones especiales que hagan viable la omisión de dichos condicionamientos.

Despejadas las observaciones anteriores, la Sala abordará lo concerniente a la **competencia de los concejos municipales en materia presupuestal (traslados) y de las facultades pro-tempore otorgadas al Alcalde.**

3.4.2. La facultad otorgada de manera genérica y no pro-tempore por el Concejo municipal al Alcalde, consistente en efectuar los traslados presupuestales respectivos desconoce la Constitución Política y la ley.

La Constitución Política, al referirse al presupuesto de la Nación señala que el órgano competente para fijarlo a nivel municipal es el Concejo, pues así lo consagra expresamente el art. 313 en el numeral 5º, según el cual, a esta Corporación Administrativa de Elección Popular le corresponde *“Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”*. Adicionalmente, la citada norma en el numeral 3º dispone que corresponde a los concejos *“Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”*, es decir, los concejos pueden autorizar al Alcalde para ejercer, temporalmente, precisas funciones que corresponden a dicha corporación pública. Sin embargo, el Constituyente utilizó dos expresiones que imponen límites a dicha autorización, como lo son, *“pro tempore”* y *“precisas”*, lo cual significa que debe tener un condicionamiento temporal y una precisión y detalle en la determinación de las materias y funciones que se le permitirá ejercer al Alcalde.

Al respecto el Consejo de Estado ha indicado: *“El primer limitante es de orden temporal, como quiera que la habilitación no puede otorgarse de forma indefinida, razón por la cual en la ordenanza debe determinarse **cuál es el plazo en el que puede actuar el Gobernador**; el segundo condicionamiento es sustancial o material, por ello el ordenamiento jurídico **exige precisión y detalle en el otorgamiento de la facultad, de forma tal que, por fuera de lo encomendado, no le es permitido al ejecutivo local pronunciamiento alguno**”*³⁴ y en cuanto a *“Las facultades extraordinarias que otorgan las corporaciones públicas en los distintos niveles, trátense de Congreso de la República, asambleas departamentales y **concejos municipales**, al Presidente de la República, Gobernador y **Alcaldes**, deben cumplir las exigencias constitucionales y como competencias de excepción deben ser interpretadas estrictamente en el sentido de que la facultad que se otorga debe serlo de manera precisa, **pues de no ser así se corre el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del equilibrio de poderes que orienta como principio fundamental el ordenamiento constitucional**”*³⁵ (Negrilla fuera del texto)

Así pues, la autorización que se otorga debe ser muy precisa, con el fin de no vaciar de competencia a las corporaciones públicas y con ello afectar el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.

³⁴ Cita CE SCA Sección Primera, C.P Marco Antonio Velilla Moreno, Sentencia de 16 de febrero de 2012, Rad. 05001-23-31-000-2004-03952-01
Sección Tercera Subsección C. Sentencia de 21 de febrero de 2011. Radicación 2007-00011 (34756). Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Actor: JUAN CARLOS MORENO LUNA

³⁵ Sentencia de 30 de abril de 2003. Radicación núm.:1999 1561 (7765) Consejero Ponente: MANUEL S. URUETA AYOLA. Actor: Julián Osorio Cárdenas.

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, esto es, el Decreto 111 de 1996, establece el régimen de modificaciones al Presupuesto General de la Nación en sus artículos 76 a 88³⁶, en los que precisa que las adiciones o **traslados presupuestarios** que modifiquen los montos aprobados por el Congreso deben ser efectuados mediante una ley, sin embargo, se advierte que el Gobierno Nacional solo puede hacer modificaciones al presupuesto cuando se haya decretado un estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-357 de 1994 expuso que el ejecutivo no tiene la posibilidad de reformar el presupuesto en épocas de normalidad, solo se reconoció dicha facultad en los estados de excepción, por lo que se afirmó que **“Mal puede, en consecuencia, la ley del Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga, si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.”** (Negrilla fuera del texto)

En consecuencia, la facultad presupuestal de los Concejos Municipales para efectuar modificaciones, adiciones y **traslados presupuestales** -distintos a los llamados traslados presupuestales internos³⁷- constituye una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo³⁸.

El Decreto Nro. 111 de 1996 en el art. 109 ordena a las entidades territoriales expedir su normatividad presupuestal siguiendo *“las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial”*, por lo que las anteriores disposiciones y citas jurisprudenciales resultan aplicables no solo al nivel nacional, sino también al territorial, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 352 de la Carta Política³⁹ las autoridades nacionales y territoriales, así como las descentralizadas de cualquier nivel administrativo, están sometidas a la ley orgánica del presupuesto para efectos de programar, aprobar, **modificar**, y ejecutar el presupuesto.

En consecuencia, las adiciones al presupuesto o créditos adicionales son competencia exclusiva del Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales, pues de lo contrario, se alterarían las partidas que dichas corporaciones aprobaron, salvo

³⁶ ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, **proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto**, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (L. 38/89, art. 66; L. 179/94, art. 55, incs. 13 y 17).

ARTICULO 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, **sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital**, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones. (Ley 38 de 1989, art.67).

ARTICULO 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces

³⁷ Corte Constitucional C – 772 de 1998 **“TRASLADOS PRESUPUESTALES INTERNOS**-Autoridades administrativas pueden efectuarlos. *De acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”. Habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior”*.

³⁸ Sala Plena de la Corte Constitucional. Referencia: expediente OP-055. Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional.". Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001). "Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido **que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto**, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales **o los traslados presupuestales** administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto..." (Negrilla fuera del texto)

³⁹ Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, 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 su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

cuando se trate de atender gastos ocasionados por la declaratoria de Estados de Excepción.

En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-186 de 2020, al estimar que el principio de legalidad del gasto es aplicable a la aprobación y modificación de los presupuestos de las entidades territoriales, puesto que, el artículo 345 de la Constitución Política establece **que en tiempos de paz o normalidad no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”**; dijo que:

“Con fundamento en estos preceptos constitucionales, **tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado**⁴⁰ han señalado que en tiempos de paz “la programación, aprobación, **modificación** y ejecución del presupuesto” de los departamentos, **municipios** y distritos le corresponde a las corporaciones públicas de elección popular y, específicamente, a las asambleas departamentales y a los **concejos distritales y municipales**, mientras que en materia presupuestal las facultades de los gobernadores y alcaldes son, por regla general, de mera ejecución⁴¹.”

112. Sin perjuicio de las precisiones que se efectúen en el acápite subsiguiente, es importante precisar, desde ahora, que los artículos 76 a 88 y 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se refieren al proceso para efectuar las modificaciones al presupuesto y prevén que (i) **las modificaciones al presupuesto nacional, departamental, distrital y municipal pueden ser de cuatro tipos: adiciones, traslados, reducciones y aplazamientos y que (ii) en tiempos de paz estas modificaciones no pueden ser efectuadas por el ejecutivo, sino que deben ser aprobadas por los correspondientes órganos de representación popular, es decir, por el Congreso en el caso del presupuesto general de la Nación, por la respectiva asamblea tratándose del presupuesto departamental y por los concejos distritales y municipales**, en el caso de los presupuestos de distritos y municipios. El ejecutivo únicamente puede realizar estas modificaciones (i) si recibe previa y expresa autorización de la corporación pública correspondiente y (ii) tratándose de los alcaldes en el supuesto previsto en el literal g) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.” (Negrilla fuera del texto)

Frente a las modificaciones del presupuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴² recordó que existen 3 clases de modificaciones: 1) reducción o aplazamiento de las apropiaciones; 2) adiciones al presupuesto o créditos adicionales; y 3) movimientos presupuestales, que se desarrollan así:

“a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial⁴³.”

*b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, **para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes**, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. **La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida⁴⁴.***

En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 2013-00477 de agosto 14 de 2014 y Sentencia 2010-00153 de diciembre 3 de 2015, según la cual “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 345 constitucional las modificaciones del Presupuesto General de Rentas y Gastos que se requieran deben ser autorizadas por la Corporación Pública de elección popular que corresponda.

⁴¹ En la Sentencia C-365 de 2001 la Corte especificó que “la facultad de ordenación del gasto que tiene el alcalde municipal no es otra cosa que la capacidad para ejecutar el presupuesto local a partir de un programa de gastos aprobado en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. En el mismo sentido pueden verse las Sentencias C-078 de 1992 y C-1072 de 2002.

⁴² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 5 de junio de 2008, Radicado 100103-06-000-2008-00022-00(1889). Consejero Ponente: William Zambrano.

⁴³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁴ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

*c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “**traslados presupuestales internos**”⁴⁵. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión. (Negrilla fuera del texto)*

Sobre el particular, el Departamento Nacional de Planeación en su Manual de Inversión Pública Nacional expedido en el año 2016⁴⁶, expuso sobre el traslado lo siguiente:

“(…) 6.1.1. Traslados Es una operación a través de la cual se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto de rentas o en el presupuesto de gastos. Toda vez que esos traslados pueden modificar o no el monto aprobado por el Congreso de la República entre los niveles rentísticos o los programas y subprogramas del gasto de inversión, debe tenerse en cuenta que:

A. Si el traslado a realizarse requiere modificar los totales por nivel rentístico (Ver tabla 3) y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se requiere presentar la modificación a consideración del legislativo a través de un proyecto de ley, para lo cual debe tenerse en cuenta los requisitos establecidos en el EOP.

B. Los traslados que no modifican los totales por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se adelantan por vía administrativa y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, sobre los cuales instruye el presente manual. (…)”.

Así las cosas, los movimientos presupuestales pueden ser de dos clases: traslados presupuestales y traslados internos, los primeros requieren autorización de la Corporación Pública y los segundos pueden ser realizados por el Jefe del órgano respectivo.

Expuestas las anteriores consideraciones, se procede a examinar el Acuerdo Nro. 021 del 23 de diciembre de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Montenegro el cual estableció:

“ARTÍCULO TERCERO. Autorizar y facultar al Alcalde Municipal para que realice los traslados presupuestales correspondiente para llevar a cabo las actividades de que (sic) trata el presente acuerdo, en caso de (sic) las apropiaciones presupuestales vigentes no sean suficientes para cubrir todos los componentes de que trata el artículo primero y segundo del presente acuerdo; y adelantar todos los movimientos presupuestales encaminados a garantizar la prestación del servicio”.

Al respecto, la Sala encuentra que la autorización para traslados presupuestales otorgada por el Concejo Municipal al Alcalde del Municipio de Montenegro resulta en contravía de los preceptos constitucionales y legales citados en precedencia luego de establecer que, primero, **la autorización no está determinada por un plazo o temporalidad**, desconociéndose el mandato constitucional que señala que las facultades se otorgan “*pro tempore*” y segundo **se otorgó la facultad de manera general** sobre una materia que resulta ser exclusiva del Concejo Municipal, de la cual no puede desprenderse por atribución constitucional en cuanto al manejo del presupuesto.

⁴⁵ Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional. / Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

⁴⁶ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/EC-M01%20Manual%20de%20Modificaciones%20Presupuestales.Pu.pdf>

De ahí que resulta notorio que el acto acusado desconoció los postulados anteriormente señalados, ya que dicha corporación de elección popular se despojó sin límites de su facultad, luego que dispuso cederla al Alcalde del Municipio de Montenegro y en tiempos de normalidad respecto a un asunto del cual no puede desprenderse, se insiste, por mandato constitucional y legal.

Ahora, en punto de resolución y teniendo en cuenta que el Municipio de Montenegro sostiene que el presupuesto no sufriría modificaciones ante la autorización de asumir vigencias futuras excepcionales porque ya existe la fuente de recursos en el presupuesto municipal, dicha afirmación no resulta ser acertada para la Sala en la medida que de la lectura del art. 3 del acto administrativo enjuiciado se advierte que de no ser suficientes las apropiaciones vigentes para cubrir todos los componentes de prestación del servicio de alumbrado público, el Alcalde puede realizar *traslados presupuestales* -sin especificación alguna- y adelantar *todos los movimientos presupuestales* para garantizar la prestación del servicio -facultad totalmente general-, es decir, con dicha permisión de contenido genérico puede llevar a cabo cualquier modificación - el traslado es una de las modalidades como se expuso en precedencia- de los recursos que componen el presupuesto municipal.

Ciertamente, en la certificación emitida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Montenegro del 21 de noviembre de 2022⁴⁷ se estipuló que las modificaciones al presupuesto son plausibles, no obstante, deben realizarse a través y para este caso en específico a través de acuerdos municipales.

El segundo aspecto tiene que ver con las apropiaciones propiamente dichas, es algo parecido a una destinación específica. Es decir, cuando el presupuesto es aprobado, integralmente es un Ley en el orden nacional, una Ordenanza en el orden departamental y Acuerdo en el orden distrital y municipal. De tal manera que el monto del presupuesto es distribuido en cada concepto de gasto, que para algunos constituye una inflexibilidad pero que al tenor de las normas hay que ejecutarlo conforme a la distribución aprobada. Existe, desde luego, el mecanismo para poder utilizar o variar la distribución inicial, a través de modificaciones presupuestales, pero recordando que esto es posible realizar mediante una norma de igual o mayor jerarquía.

Por lo tanto, el Alcalde del Municipio de Montenegro no puede ampararse en la facultad otorgada por el Concejo Municipal para realizar traslados presupuestales para llevar a cabo actividades en relación con el servicio de alumbrado público una vez agotadas las apropiaciones presupuestales para cubrir los componente de que tratan los artículos 1° y 2° del acuerdo municipal acusado, aunado a adelantar todos los movimientos presupuestales encaminados a garantizar dicha prestación, luego que se itera, la facultad no atiende los límites constitucionales y legales, habida cuenta de la generalidad en que fue otorgada, por lo que cualquier modificación que deba efectuarse al presupuesto debe ser adoptada mediante Acuerdo por el Concejo Municipal, pues es **exclusivamente** a esa autoridad administrativa a quien la Constitución Política confirió esa función⁴⁸.

EN CONCLUSIÓN, la Sala decretará la invalidez del Acuerdo Municipal con fundamento en las objeciones presentadas por el señor Gobernador del Departamento del Quindío, además de señalarse que se acoge el concepto del agente del Ministerio Público y del Personero Municipal de Montenegro -Quindío-.

⁴⁷ SAMI registro Nro. 17

⁴⁸ Esa Corporación ha tenido un precedente horizontal sobre esta temática, tal y como se puede observar en las siguientes providencias:

Sala Segunda. Revisión de constitucionalidad y legalidad de Acuerdo Municipal. Radicación 63001-2333-000-2022-00119-00

Sala Primera. Revisión de constitucionalidad y legalidad de Acuerdo Municipal. Radicación 63001-2333-000-2022-00098-00

Sala Primera. Revisión de constitucionalidad y legalidad de Acuerdo Municipal. Radicación 63001-2333-000-2022-00100-00

IV. DECISIÓN.

En consecuencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Quindío, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia⁴⁹ y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la invalidez del Acuerdo Municipal Nro. 021 del 23 de diciembre de 2022 expedido por el Concejo Municipal de Montenegro *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE MONTENEGRO – QUINDÍO PARA LA ASUNCIÓN DE VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES EN ORDEN DE ATENDER LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO”*, por los cargos analizados en esta sentencia.

SEGUNDO: COMUNICAR el presente proveído al Alcalde Municipal de Montenegro-Quindío, al Presidente del Concejo Municipal de Montenegro y al Gobernador del Departamento del Quindío.

TERCERO: Reconocer personería adjetiva al abogado ANDRÉS FELIPE AMOROCHO GUERRERO, identificado con la cédula de ciudadanía 1.094.946.747 y portador de la T.P. Nro. 271.794 del C. S. de la J. para actuar como apoderado del Municipio de Montenegro, en la forma y términos del poder conferido y de conformidad con lo dispuesto por el art. 75 del C.G.P

CUARTO: ORDENAR que en firme esta decisión se archive el expediente, previa las constancias de rigor.

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de Decisión Ordinaria, conforme consta en el Acta N° 015 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUS CARLOS MARÍN PULGARÍN
Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado

LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>»

YCON

⁴⁹ Artículo 280 C.G.P.

