

Vigencias futuras. *Naturaleza y finalidad. Modalidades. Regulación*

Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, las vigencias futuras «no son otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos, y se tienen como excepciones al principio mencionado [de anualidad del presupuesto], en tanto que la autorización de los gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar y la vida jurídica de tales autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias»¹.

Asimismo, ha precisado que:

La anualidad, no obstante, no es un principio absoluto, en la medida en que la actividad presupuestal está íntimamente ligada con el principio de planeación, la cual normalmente es efectuada para periodos que superan el año calendario. Esta realidad impone la configuración de mecanismos presupuestales que permitan compatibilizar tales principios.

Precisamente, las vigencias futuras constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal. Estas vigencias, según se ha definido por la doctrina, no son otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos, y se tienen como excepciones al principio mencionado, en tanto que² la autorización de los gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar y la vida jurídica de tales autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias.

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

Este mecanismo, en definitiva, permite la ejecución de proyectos sin que exista la restricción de la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal³.

De esta manera, se advierte que la misma legislación orgánica del presupuesto prevé que el principio de anualidad del presupuesto no es absoluto, pues admite la posibilidad de comprometer recursos de vigencias fiscales futuras, diferentes a aquella en que se realiza el compromiso.

1. La regulación original de las vigencias futuras⁴

Este instrumento presupuestal fue inicialmente regulado por el artículo 9⁵ de la Ley 179 de 1994 «por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto», disposición que señaló lo siguiente:

Artículo 9. Un artículo nuevo, que quedará así: La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de lo de febrero de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, núm. único de radicación 08001-23-31-000-201000987-01. Reiterada en: Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Radicación núm. 1 1001-03-24-000-2010-00558-00.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ En este numeral se reproduce, de manera sucinta, el análisis realizado en el Concepto del 5 de septiembre de 2023. Radicación interna No 2509.

⁵ Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-023 de 1996.

obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

[...]

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras [...].

La norma consagró la posibilidad de asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuestos de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.

Como al momento de autorizarse la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras no se ha preparado, presentado, ni expedido la respectiva ley de apropiaciones - o los correspondientes actos administrativos locales - con cargo a lo cual se han de cumplir los compromisos, el Legislador impuso la obligación al Gobierno de presentar, en el proyecto de presupuesto, un articulado sobre esta asunción de obligaciones para vigencias futuras.

Posteriormente, la Ley 225 de 1995 «Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto» adicionó al régimen presupuestal una nueva modalidad de vigencias futuras, así:

Artículo 3. 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. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el consejo, para estos casos.

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en éstos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

La norma transcrita reguló entonces «casos excepcionales» en los cuales se podía autorizar la asunción de obligaciones que afectarían el presupuesto de vigencias futuras «sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización» con destino a los rubros allí mencionados, previa autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

De esta manera quedan reguladas en el ordenamiento dos tipos de vigencias futuras, como instrumento presupuestal que permite, previo el cumplimiento de las exigencias legales señaladas, planear o programar proyectos de mediano o largo plazo, y superar así la limitación que por regla general impone el principio de anualidad presupuestal. Cada uno de estos tipos de vigencias futuras con una finalidad y alcance distinto.

Al respecto, en el Concepto 2509 de 2023⁶ esta Sala señaló:

⁶ Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2023. Radicación interna No 2509.

Si bien las Leyes 179 de 1994, artículo 9°, y 225 de 1995, artículo 3, aluden a vigencias futuras, en todo caso son dos disposiciones con origen y finalidad diferente pues: i) las previstas en el artículo 9 de la Ley 179, autorizan la asunción de obligaciones cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de tales vigencias, ji) mientras que las calificadas como excepcionales por el artículo 3° de la Ley 225, no tienen apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización y solo pueden otorgarse para los proyectos señalados en esa norma.

Además, las excepcionales solo estarían autorizadas para la «Nación y sus entidades», en tanto que las dispuestas por la Ley 179 resultan aplicables expresamente a las entidades territoriales.

2. Modificaciones introducidas por la Ley 819 de 2003

La Ley 819, del 9 de julio de 2003, «[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones» introdujo importantes modificaciones al sistema presupuestal colombiano.

Entre estas se encuentran las introducidas al régimen jurídico de las vigencias futuras, las cuales fueron clasificadas expresamente por la nueva normativa entre: i) vigencias futuras ordinarias, referidas a la asunción de obligaciones que comprenden recursos de la vigencia fiscal en curso (art. 10 y 12), y ii) las vigencias futuras excepcionales, previstas para casos excepcionales y las cuales admiten la asunción de obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización (art. 11).

Así, el artículo 10 de la ley se refiere a las «vigencias futuras ordinarias» y sustituye el artículo 9 de la Ley 179 de 1994 (actualmente correspondiente al artículo 23 del EOP), así:

Artículo 10. Vigencias Futuras Ordinarias. El artículo 90 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.

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.

Las modificaciones trascendentes de la nueva regulación sobre las vigencias futuras ordinarias son:

i) La autorización de las vigencias futuras ordinarias a nivel nacional pasó al Confis, pero puede ser delegada a la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme al párrafo de la norma;

ii) Se exige que para la solicitud de vigencias futuras ordinarias se cuente, como mínimo, con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas,

iii) Se prevé que el monto máximo de las vigencias futuras ordinarias, el plazo y las condiciones de estas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo regulado por la misma Ley 819 de 2003 y,

iv) Se establece que 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.

Ahora, este tipo de asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras denominadas por la ley como «ordinarias», fueron reguladas por la misma ley de manera individual y especial para el caso de las entidades territoriales.

Sobre esta regulación, la Sala, en el Concepto PL006 del 25 de octubre de 2023, concluyó, entre otros aspectos, lo siguiente:

i) La autorización para comprometer vigencias futuras en el nivel territorial corresponde al órgano que aprueba el presupuesto anual; asamblea departamental o concejo municipal (artículos 300, numeral 6, y 313, numeral 6, CP, respectivamente).

El hecho de que sean solicitadas a iniciativa del gobierno territorial correspondiente, previa aprobación del «Confis territorial o el órgano que haga sus veces», no soslaya el hecho que sea el órgano de representación popular en el respectivo nivel territorial el que tome la decisión de conceder la autorización sobre la vigencia futura, lo que materializa el derecho de representación de los ciudadanos y el control social y político que debe ejercerse en la ejecución de los gastos autorizados para la Administración.

ii) Es claro que con ocasión de la Ley 819 de 2003, las autorizaciones de vigencias futuras quedaron sometidas al Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que llevaría, en principio, a la racionalización y planificación de las mencionadas vigencias.

iii) De las vigencias futuras aprobadas, como mínimo se deberán apropiar el quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas. Quiere decir lo anterior que, en las vivencias futuras ordinarias de las entidades territoriales, la ejecución del gasto (contrato o proyecto) se inicia en el año en que se concede la autorización en el cual, además, se debe comprometer y ejecutar por lo menos el 15% del monto de la vigencia futura que se autorice.

[...]

vi) La autorización para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno de la administración territorial correspondiente. Se exceptúan los proyectos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

vii) 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. [...]

viii) La Ley 819 distingue las vigencias futuras de las operaciones de crédito público, pues estas últimas sí pueden ser celebradas en el último año de gobierno. De allí que se sostenga que las vigencias futuras son una operación de gasto y no de ingreso.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, reguló las «vigencias futuras excepcionales» y sustituyó el artículo 3 de la Ley 225 de 1995 (hoy correspondiente al artículo 24 del EOP):

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 lo 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.

Al tenor de esta disposición, la Sección Primera de la Corporación ha concluido que esta modalidad de vigencias futuras tiene como elementos esenciales los siguientes:

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

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

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

(iv) *Las características de estas obras, generalmente de alto costo y de gran magnitud, suponen en muchos casos que sea difícil disponer, para la vigencia en que se autorizan, de la formalización del financiamiento necesario para acreditar una apropiación inicial⁷.*

Para los efectos de absolver la consulta formulada a la Sala, se destaca que, como se explicará a continuación, las vigencias futuras excepcionales implican que, en la vigencia fiscal en la cual se autorizan no existe apropiación presupuestal.

3. Ley 1483 de 2011

Finalmente, el artículo de 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», y el Decreto reglamentario 2767 de 2012, regulan expresamente⁸ el régimen de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.

El art. 1 de la citada ley señala:

Artículo 1o. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán

⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Radicación núm. 1100103-24-000-2010-00558-00.

⁸ Hasta la expedición de esta ley existía debate jurídico sobre la aplicabilidad de las vigencias futuras excepcionales a nivel territorial, toda vez que la Ley 819 de 2003 no las reguló expresamente. Sin embargo, el criterio prevalente en la Sección Primera del Consejo de Estado era que sí eran aplicables, en virtud del principio de igualdad. Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Radicación núm. 11001-03-24-000-2010-00558-00.

autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 50 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.

[...]

Sobre la referida normativa, el Concepto 2509 de 2023, varias veces citado en este dictamen, concluyó:

[L]a Ley 1483 de 2011 dispone que en las vigencias futuras excepcionales, por la envergadura de los proyectos que se pretenden financiar, las asambleas o concejos 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, a diferencia de lo que ocurre con las vigencias futuras ordinarias previstas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

El supuesto fáctico del artículo 1 de la Ley 1483, parte de que el proyecto (gasto) que pretende realizar la entidad territorial, no va a ejecutarse ni empezará su ejecución en el año fiscal en que se autoriza la vigencia futura excepcional, puesto que no cuenta con apropiación para ese año. De esta manera, las vigencias futuras afectarán el presupuesto (o presupuestos) de gastos de vigencia (s) posterior (es), conforme a los términos que hayan sido autorizados por la correspondiente asamblea o concejo.

Es por lo anterior que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostiene que las vigencias futuras consisten en «autorizaciones para adquirir compromisos que afectarán presupuestos de una o varias vigencias fiscales siguientes a la vigencia en que se aprueban».

Así las cosas, es claro que una de las diferencias fundamentales entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, es que en las primeras, los proyectos que se pretenden financiar a través de esa modalidad deben contar con apropiaciones presupuestales en el periodo fiscal en que se autorizan, mientras que en las excepcionales se afecta el presupuesto de vigencias futuras, sin que se requiera apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

⁹ Dirección General de Apoyo Fiscal, «El marco fiscal de mediano plazo, herramienta estratégica de planeación financiera en entidades territoriales». Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Cartilla%20Marco%20Fiscal.pdf>. Consultada el 29 de agosto de 2023.