

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil once (2011)

Ref.: 2009-00032-02  
AUTORIDADES DEPARTAMENTALES  
Actor: EFRÉN ANTONIO HERNÁNDEZ DÍAZ

En atención a la decisión adoptada por la Sección en sesión de marzo 17, de conferir prelación al caso presente, con fundamento en el artículo 63 A de la Ley 270 de 1996<sup>1</sup>, y ante la solicitud formulada por el Auditor General de la República, atendida la trascendencia social e importancia jurídica de la materia, la Sala resuelve preferentemente el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Departamento de Casanare contra la sentencia proferida el 16 de diciembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Casanare, estimatoria de las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

El ciudadano Efrén Antonio Hernández Díaz, en demanda presentada el 19 de marzo de 2009, solicita:

#### El Acto Acusado

Su tenor literal, es el siguiente:

*"Ordenanza No. 1  
30 de enero de 2009*

*"Por la cual se autoriza al Gobernador de Casanare para formular, adoptar e implementar el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico y Ambiental del Casanare – PDA, y se dicta otras disposiciones"*

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CASANARE

<sup>1</sup> Adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2010

*En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las contenidas en los numerales 3 y 9 del artículo 300 de la Constitución Política, el Decreto 1222 de 1986, las Leyes 142 de 1994, 489 de 1998, 1151 y 1176 de 2007, el Decreto Nacional 3200 de 2008, las Ordenanzas 014 de 2006 y 004 de 2008,*

ORDENA:

*ARTÍCULO PRIMERO. Autorizar al Gobernador de Casanare para formular, adoptar e implementar el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico y Ambiental del Casanare – PDA. Con el fin de mejorar la gestión, coberturas y calidad de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico domiciliarios de Casanare, mediante planeación del sector, articulación interinstitucional, de conformidad con la política contemplada en el Decreto Nacional 3200 de 2008<sup>2</sup>.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Autorizar al Gobernador de Casanare para comprometer vigencias futuras excepcionales, hasta por un monto anual del 26% de las regalías directas del Departamento durante el periodo 2010-2018, y el 100% de los recursos del sistema general de participaciones Sector Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento a partir del año 2010 hasta el 2018, como aporte del Departamento para financiar la implementación del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico y Ambiental del Casanare –PDA. En todo caso, estos montos deberán ajustarse a los límites contemplados en el Marco Fiscal del Mediano Plazo.*

*ARTÍCULO TERCERO. Autorizar por el término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ordenanza, al Gobernador del Casanare para participar en la creación de una Empresa de Servicios Públicos del Orden Departamental, conformada como sociedad por acciones, entre entidades territoriales e instituciones y/o empresas de servicios públicos municipales y/o departamentales del Departamento de Casanare, y según lo previsto en la Ley 142 de 1994, entidad que se constituirá en el gestor del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico y Ambiental del Casanare – PDA-, de acuerdo con lo señalado en el Decreto Nacional 3200 de 2008.*

*ARTÍCULO CUARTO. Facultar al señor Gobernador del Casanare por el término de seis (6) meses para realizar las operaciones presupuestales necesarias, de conformidad con las normas presupuestales vigentes, con el propósito de dar cumplimiento a las autorizaciones aquí otorgadas.*

*ARTÍCULO QUINTO. Autorizar al Gobernador del Departamento del Casanare para celebrar los convenios y contratos que se requieran con la finalidad de implementar el esquema fiduciario que se adopte para el manejo de recursos de que trata el artículo segundo de esta ordenanza, al igual que celebrar los contratos que se requieran en el evento que de conformidad con el esquema financiero se generen otras opciones de financiamiento. Esta autorización comprende la posibilidad de dar instrucciones de giro irrevocable a la fiducia y/o patrimonio autónomo autorizado en el articulado de esta ordenanza.*

<sup>2</sup> Por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones.

157

*ARTÍCULO SEXTO. La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su sanción y publicación*

*Dada en el recinto de la Honorable Asamblea Departamental, en los treinta (30) días del mes de enero de 2009."*

### 1.1. Las pretensiones

Como pretensiones principales el actor pide (i) que se decrete la nulidad de la Ordenanza No. 1 de 2009, por la cual la Asamblea del Casanare "autoriza al Gobernador [...] para formular, adoptar e implementar el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico y Ambiental del Casanare (PDA), y se dictan otras disposiciones; (ii) que se decrete la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Gobernación de Casanare, con posterioridad a la Ordenanza 1 de 2009; (iii) que se decrete la nulidad de la creación de la Empresa de Servicios Públicos Departamental de la Gobernación de Casanare, en caso de haberse establecido; y (iv) que se decrete la nulidad del esquema fiduciario para el manejo de los recursos del PDA, ordenando la liquidación del mismo, con la devolución de los recursos al Tesoro Departamental, en caso de haberse contratado.

Como pretensiones subsidiarias, propone, en el orden enunciado, que se decrete la nulidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º de la Ordenanza 1 de 2009.

### 1.2. Hechos

El Gobernador de Casanare, mediante Decreto 10 de 2009 (6 de enero), convocó a la Asamblea Departamental a sesiones extraordinarias, a partir del veinte (20) de enero de 2009, y por el término de cinco (5) días, para estudiar, entre otros proyectos, autorización que solicitó para "para estructurar e implementar un Plan Departamental para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento básico y ambiental de Casanare -PDA...".

Las sesiones extraordinarias de la Asamblea de Casanare se instalaron el veintitrés (23) de enero de 2009 y concluyeron el treinta (30) del mismo mes y año.

En las sesiones que tuvieron lugar los días 27, 29 y 30 de enero de 2009, se discutió el proyecto de Ordenanza 5 de 2009, relativo a la autorización solicitada por el Gobernador para estructurar e implementar un plan departamental para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento básico y ambiental de Casanare (en adelante PDA).

El 30 de enero de 2009 se promulgó la Ordenanza 1 de 2009, demandada.

### 1.3. Normas Violadas y el Concepto de la Violación

El demandante considera que la Asamblea de Casanare contrarió lo dispuesto en los artículos 2, 122, 124 al 129, 299, 300 numerales 1°, 2°, 3°, 5° y 9°, 313 numerales 1° y 2°, 345, 346, 352 y 353 de la Constitución Política; 1, 7, 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003; 91 y 93 de la Ley 80 de 1993; 74 del Decreto Nacional 1222 de 1986; 23, 24, 104 y 109 del Decreto Ley 111 de 1996, 2 del Decreto Nacional 3200 de 2008, el Decreto Nacional 3170 de 2008; las Leyes 141 y 142 de 1994, 489 de 1998, 617 de 2000, 1151 de 2007 y 1176 de 2007; las Ordenanzas Departamentales 14 de 2006, 1 de 2008 y 4 de 2008; y el Decreto Departamental 10 de 2009.

Para sustentar sus acusaciones, formuló los siguientes cargos:

#### 1.3.1. Vicios de procedimiento en la formación del acto acusado

El actor afirma que la Asamblea aprobó la Ordenanza 1 de 2009 cuando había vencido el término fijado para sesionar de manera extraordinaria, en contravía con lo dispuesto en el Decreto 10 de 2009, el cual estableció la convocatoria para sesionar extraordinariamente *"por el término de cinco (5) días, a partir del veinte (20) de enero"* de 2009.

Manifiesta que el acto acusado contraviene lo dispuesto en el artículo 74<sup>3</sup> del Decreto 1222 de 1986<sup>4</sup>, pues en contravía del principio de unidad de materia,

<sup>3</sup> "Artículo 74. Todo proyecto de ordenanza debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con el mismo. El presidente de la asamblea rechazará las iniciativas que no se ajusten a este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Asamblea."

<sup>4</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

158

omite fijar la cuantía de las vigencias futuras que apropia, y establece que ella debe ser determinada por el Gobernador en el Plan Departamental de Agua.

Sostiene que la Asamblea Departamental expidió irregularmente la Ordenanza 1 de 2009, pues aprobó en primer debate una autorización para vigencias futuras ordinarias, apropiando recursos del año 2009 al 2018, y en los debates segundo y tercero una autorización para vigencias futuras excepcionales, apropiando recursos desde el año 2010 al 2018.

### 1.3.2. Vicios de fondo del acto acusado

Sostiene que la Ordenanza 1 de 2009 carece de motivación y está viciada de desviación de poder, pues compromete indebidamente recursos de la administración departamental hasta el año 2018.

Alega que al expedir la Ordenanza acusada la Asamblea del Casanare violó los artículos 1<sup>5</sup> y 287<sup>6</sup> de la Constitución Política, pues sin el permiso de los municipios que podían verse afectados, decretó la apropiación de vigencias futuras de 10 años, con cargo a las regalías que los beneficiarían.

Indica que la Asamblea de Casanare violó el artículo 300 numeral 7<sup>7</sup> de la Constitución Política, pues otorgó autorización para la creación de una sociedad de economía mixta, sin tener competencia para ello.

Sostiene que la Asamblea Departamental carecía de competencia para aprobar vigencias futuras excepcionales, pues el artículo 12 de la Ley 819 de 2003<sup>8</sup>

<sup>5</sup> "Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

<sup>6</sup> "Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales."

<sup>7</sup> "Artículo 300. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta."

prohíbe "...la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, con el propósito de no comprometer gastos de las siguientes administraciones".

Afirma que la Asamblea erró, si su propósito era apropiar vigencias futuras ordinarias, pues incluyó gastos con cargo al presupuesto del año de su autorización y facultó al Gobernador para comprometer recursos presupuestales hasta el año 2018, siendo que mediante dicha institución jurídica se pueden apropiar recursos, "siempre y cuando no superen el periodo fiscal del mandatario que las solicita".

Considera que el acto acusado viola los artículos 209 y 300 de la Constitución Política, pues se expidió en contravía de los principios de moralidad administrativa y patrimonio público, y no fijó un límite temporal a las facultades que se le confirieron al Gobernador.

Sostiene que la Asamblea Departamental violó el artículo 345<sup>9</sup> de la Carta Política, porque declaró en forma anticipada el gasto en las inversiones contenidas en el plan departamental para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento básico y ambiental de Casanare, el cual triplica la suma autorizada en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011.

Considera que la Ordenanza 1 de 2009 viola el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ya que no presenta un análisis explícito del impacto fiscal de los gastos que ordena, por cuantía superior a los ochocientos mil millones de pesos (\$800'000'00); ni es compatible con el Marco Fiscal, pues no sujetó el monto de las vigencias futuras, su plazo y condiciones, a las metas plurianuales. Afirma que la apropiación de vigencias futuras excepcionales rompe el equilibrio financiero del Plan Plurianual de Inversiones Públicas del Departamento de Casanare, pues autoriza ilegalmente operaciones de financiamiento o de crédito público por la suma de \$ 188.030.784.271.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas Orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> "Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco 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."

159

Afirma que la Ordenanza acusada viola el Plan de Desarrollo 2008 – 2011, pues otorga autorización al Gobernador de Casanare para apropiar vigencias futuras con destino a proyectos que no fueron contemplados en el plan, como lo son, entre otros, uno de aguas lluvias por valor de \$150.000.000.000.00 y otro para solución de vivienda rural por \$200.000.000.000.00; y porque excede en suma superior a los quinientos setenta y ocho mil millones de pesos, la autorización máxima de gasto en él prevista.

Asevera que la Ordenanza 1 de 2009 desconoció la Ley 1151 de 2007 y el documento CONPES No. 3463 de 2007, que conforman el marco conceptual y normativo de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de Agua y Saneamiento Básico, pues contempló la prestación de servicios públicos domiciliarios en el sector rural y rural disperso, cuando únicamente ello era posible para el sector urbano.

Resalta que la Asamblea Departamental no realizó estudios con una autoridad nacional competente, a fin de establecer un marco contable y económico que permitiera calcular con certeza la viabilidad financiera de realizar proyectos de tan alto costo.

Considera que la Ordenanza impugnada autoriza indebidamente al Gobernador para participar en la creación de una empresa de servicios públicos domiciliarios del orden departamental, pues no contó con un proyecto previo de ordenanza presentado ante la DUMA departamental, junto con un estudio técnico, económico, legal y financiero sobre el mismo.

El actor afirma que dicho acto autoriza la celebración de compromisos que, sumados a los costos futuros de mantenimiento y de administración, exceden la capacidad de endeudamiento del departamento.

Asevera que el acto acusado busca financiar ilícitamente el sector de vivienda de interés social con los recursos destinados al agua potable y al saneamiento básico, pues desconociendo la consultoría especializada del diagnóstico integral del PDA, ordena construir 10.000 viviendas en el área rural dispersa, por valor de \$200.000.000.000.00.

Sostiene que la Ordenanza 1 de 2009 contraviene el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues permite suscribir contratos teniendo como valor de inversión un porcentaje de las vigencias futuras y no una suma cierta.

## 2. LAS CONTESTACIONES

2.1. El departamento de Casanare, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que las sesiones extraordinarias de la Asamblea Departamental se instalaron el veintitrés (23) de enero de 2009 y cinco (5) días después, se promulgó la Ordenanza 1 de 2009.

Indicó que la autorización al Gobernador para participar en la creación de una empresa de servicios públicos de carácter departamental, obedece a la adopción de la política nacional de agua potable y saneamiento básico, en cumplimiento de lo descrito en el artículo 300 numeral 7 de la Constitución Política.

Sostuvo que era dable al Departamento financiar el PDA con vigencias futuras excepcionales, pues las Circulares Externas 02 de 2006 (15 de noviembre) y 07 de 2007 (20 de febrero), expedidas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, habilitan a las entidades territoriales a apropiarse vigencias futuras de carácter excepcional, para invertir en proyectos de importancia estratégica, siempre y cuando dicha facultad se incorpore previamente al Estatuto de Presupuesto, como ocurrió en el presente caso en que así se contempló en la Ordenanza 14 de 2006, que sirvió de fundamento a la expedición del acto acusado.

2.2. La Asamblea Departamental, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda e interpuso la excepción de inepta demanda.

Indicó que la Ordenanza 1 de 2009 se expidió oportunamente, pues el artículo 8° del reglamento interno de la Asamblea Departamental, la habilita a sesionar

160

de manera extraordinaria en el año hasta por treinta (30) días continuos o discontinuos.

Manifestó que el acto acusado conserva unidad de materia, pues todo su contenido normativo se encamina a hacer viable la formulación, adopción e implementación del PDA en el Casanare.

De conformidad con lo previsto en el artículo 4° de la Ordenanza 1 de 2009, sostuvo que las facultades conferidas al Gobernador se fijaron para ser desarrolladas durante un plazo de máximo 6 meses.

Indicó que el documento CONPES 3463 de 2007 y el artículo 12 del Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>10</sup> facultan al departamento a apropiar vigencias futuras excepcionales con miras a implementar el Plan Departamental de Aguas.

Afirmó que una de las principales metas del plan de desarrollo "Pensando en todos 2008-2011", es realizar el PDA.

2.3. El ciudadano Jorge Eliécer Rivas Sánchez coadyuvó las pretensiones de la demanda, por considerar que la expedición de la Ordenanza 1 de 2009 desconoce las acciones adoptadas por los municipios para garantizar la prestación del servicio de acueducto en sus territorios, las cuales habían comprometido de antemano recursos de los entes territoriales.

Resaltó el hecho de que la Ordenanza 1 de 2009 omite hacer referencia a alguna autoridad ambiental, siendo que con ella se pretende implementar un Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico y Ambiental del Casanare, y crear una Empresa de servicios públicos del orden departamental.

Señaló que el acto acusado promueve la privatización del servicio público de agua y alcantarillado.

---

<sup>10</sup> Ordenanza 102 de 1996.

## II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal desestimó los cargos por vicios de forma, en particular el que aduce incompetencia por el factor temporal, de la Asamblea para expedir el acto acusado, por considerar deficiente su formulación, habida cuenta de que el Decreto 10 de 2009, por el cual el Gobernador convocó a la Asamblea a sesiones extraordinarias, fue la única norma invocada como violada, lo cual resulta insuficiente, pues para examinarlo es indispensable cotejar el trámite surtido *vis a vis* el procedimiento para la formación de los actos ordenanzales contemplado en el Reglamento interno de la Asamblea, y este no fue invocado como violado, ni respecto de éste se expuso concepto de violación, no siendo dable al *a quo* hacerlo de oficio, por razón de la naturaleza rogada de esta jurisdicción.

Seguidamente, acometió el estudio de fondo, para lo cual comenzó por formular el planteamiento del problema jurídico, en los siguientes términos:

*"Se trata de establecer si las entidades territoriales pueden incorporar a su régimen orgánico presupuestal el mecanismo de vigencias futuras excepcionales que la Ley Orgánica 819 de 2003 autorizó para la Nación; caso afirmativo, si en Casanare se hizo adecuadamente la modificación al ordenamiento aludido. Y frente a una hipótesis favorable en lo segundo, si la Ordenanza No. 1 de 2009, se ajustó a las regulaciones que conciernen al tema"*

Y a continuación, sintetizó la posición enfrentada de las partes, así:

*"El actor ha entendido que el silencio que guardó el legislador, en cuanto únicamente hizo expresa referencia a las vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales y las sometió a restricciones más acentuadas que las que rigen para la Nación, supone prohibición de acudir a ese instrumento presupuestal para asumir compromisos que serían atendidos en su totalidad con cargo a ingresos por venir.*

*La Administración, acogida a la doctrina de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda, que a su vez retomó el CONPES en el documento No. 3463 de 2007, por el cual se fijan los lineamientos de las políticas de los Planes Departamentales de Aguas, entendió exactamente lo contrario; esto es, que una vez modificado el Estatuto Orgánico de Presupuesto de Casanare, en los términos en que lo hizo la Ordenanza No. 14 de 2006, quedó legitimado dicho régimen y se tornaron viables las disposiciones pertinentes del PDA regional, tal como lo diseñó la Ordenanza No. 1 de 2009."*

161

Con fundamento en el artículo 4º C.P.<sup>11</sup>, el Tribunal inaplicó la Ordenanza 14 de 2006, "por la cual se adoptaron modificaciones al Estatuto Orgánico de Presupuesto de Casanare"; y declaró la nulidad de la Ordenanza 1 de 2009 (30 de enero), por la cual la Asamblea de Casanare "autoriza al Gobernador de Casanare para formular, adoptar e implementar el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico y Ambiental del Casanare -PDA-, y se dictan otras disposiciones".

Declaró infundado el cargo que alegó la falta de competencia del Gobernador, pues consideró que el demandante no lo sustentó de manera clara, estableciendo expresamente las normas que consideraba violadas.

Estimó que el legislador restringió a la Nación la apropiación de vigencias futuras excepcionales, e indicó que el silencio de la Ley 819 de 2003, respecto de la apropiación de vigencias futuras excepcionales por parte de los entes territoriales, no puede interpretarse como una autorización implícita a ellas.

Realizó un estudio histórico, sistemático y teleológico de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003, comparando el proyecto presentado por el Gobierno Nacional con aquellos aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Indicó que el proyecto presentado por el Gobierno no realizó distinción alguna entre vigencias futuras ordinarias y excepcionales; y que aquel aprobado por la Comisión Cuarta del Senado distinguió entre vigencias futuras ordinarias y excepcionales, contemplando que las primeras no excedieran el periodo de gobierno y las segundas sí.

De acuerdo con lo discutido en la Plenaria del Senado por el Senador Ponente "J.C. Restrepo y el Ministro de Hacienda", sostuvo que la voluntad del legislador fue autorizar únicamente a los entes territoriales para apropiar vigencias futuras ordinarias. Al respecto, destacó los siguientes apartes:

<sup>11</sup> "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes. y respetar y obedecer a las autoridades."

*"[Senador Restrepo] (...) se trata pues de complementar y fortalecer la legislación en relación con las finanzas y el endeudamiento territorial, es el objetivo primordial que tenemos en el capítulo 13, también debemos analizar la capacidad de pago que tengan las entidades territoriales y en este tema Senador Barco, no es la capacidad de pago que tengan hoy, sino que tengan a lo largo del crédito. Resulta que hoy muchas entidades territoriales obtienen créditos con algunos años de intereses muertos, esos años de intereses muertos les permiten que otros gobernantes posteriores salgan y consigan recursos de endeudamiento y posteriormente encontramos que llega un momento, donde está el cuello de botella, todos los créditos adquiridos en el pasado se tienen que pagar en una sola vigencia o en dos o tres vigencias y es ahí cuando los departamentos y municipios rápidamente corren a la Nación a declararse en Ley 550 y a entrar en cesación de pagos de sus obligaciones, por eso se requiere hacer un análisis de coyuntura sobre el momento actual que esté viviendo el municipio, el departamento o la Nación (...)"*

*"[Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla Barrera] Los proyectos de inversión tienen unas características tales que 15%, para el primer año es muy alto, créame que nosotros miramos ese punto de cuánto sería el número indicado, nosotros lo que estamos diciendo aquí es que parte esencial de la ley de responsabilidad fiscal en el nivel territorial; el que se meta una cuota inicial y que esa cuota inicial sea trivial, es decir, estoy de acuerdo en que la inmensa mayor parte de los flujos correspondan a vigencias futuras del año 2, del año 3 hasta del año 10 si se quiere, pero me parece muy importante para la ley, mantener una cuota inicial de alguna notoriedad como el 15% en el primer año; me parece que la costumbre de posponer los pagos, de trasladar los pagos a las vigencias futuras, es una costumbre que ha hecho bastante daño en las finanzas nacionales y las finanzas territoriales de Colombia y el número de 15% me parece adecuado de cara a las inquietudes tuyas Senador, y las muy válidas del Senador González. Yo creo que 15% es un número que ajusta esta realidad que usted subraya e insistiría, con todo respeto, en ese número."*

Manifestó que las Asambleas departamentales debían adoptar, de acuerdo con la ley, los planes y programas de desarrollo económico y social, y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se considerasen necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

Sostuvo que existía un nexo inescindible entre los artículos 1°, 2°, 3° y 5° del acto acusado, que hacen referencia, respectivamente, a los propósitos del acto, las fuentes financieras, los medios para su recaudo y aseguramiento fiduciario y el instrumento gestor para ejecutarlo.

Adujo como necesario retirar del ordenamiento el artículo 2° de la Ordenanza 1 de 2009 pues sostuvo que éste no satisfizo los requisitos dispuestos en el inciso 2° y en el literal b) del artículo 12<sup>12</sup> de la Ley 819 de 2003.

Manifestó que los artículos 3° y 5° también debían retirarse del ordenamiento jurídico, pues al haber declarado la nulidad del 2°, éstos quedaban sin fuente de financiación.

Afirmó que los artículos 3° y 5° debían ser declarados nulos por violar el artículo 300 numeral 9 de la Constitución Política, habida cuenta de que en ellos no se fijó un límite temporal al ejercicio de las facultades conferidas al Gobernador.

Indicó que los artículos 4° y 6° debían declararse nulos, pues al haberse sustraído del ordenamiento jurídico los demás artículos, éstos quedaban sin fundamento.

### III. LA IMPUGNACIÓN

El apoderado del departamento de Casanare replicó la decisión del *a quo* y manifestó que este incurrió en yerro al interpretar el alcance de la normativa aplicable a la cuestión controvertida, pues de esta se infiere que las entidades territoriales sí tienen competencia para apropiar vigencias futuras excepcionales.

De conformidad con lo previsto en los artículos 1°, 287 y 298 de la Constitución Política, indicó que las entidades territoriales gozan de autonomía y pueden buscar soluciones eficaces a problemáticas de carácter económico que se les presentan.

Sostuvo que aun cuando el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 no prevé expresamente que las entidades territoriales puedan apropiar vigencias futuras

<sup>12</sup> "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:

(...)

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"

excepcionales, ello es posible en desarrollo de lo previsto en los artículos 104<sup>13</sup> y 109<sup>14</sup> del Decreto 111 de 1996<sup>15</sup>, en virtud de los cuales se establece la obligación de las entidades territoriales de adaptar las normas de la ley Orgánica del presupuesto a las condiciones de cada entidad territorial; y siempre que la entidad territorial lo haya previsto en su propio Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Afirmó que el departamento podía apropiarse de vigencias futuras excepcionales, pues el artículo 12 de su Estatuto Orgánico de Presupuesto y la Circular Externa 07 del 20 de febrero de 2007, expedida por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expresamente lo permiten.

Resaltó que las autorizaciones que le otorgaron al Gobernador de Casanare en la Ordenanza 1 de 2009, son el desarrollo de una política de Estado, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>16</sup>, que busca la prestación del servicio de agua potable y de saneamiento básico.

Consideró que debía proferirse un fallo inhibitorio, porque la jurisdicción contencioso administrativa había perdido competencia para conocer sobre el asunto de la controversia, desde el momento en que cesaron las facultades otorgadas al Gobernador de Casanare.

#### IV. LA ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

4.1. El demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

4.2. El departamento y la Asamblea de Casanare guardaron silencio.

<sup>13</sup> "Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto"

<sup>14</sup> "Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas Orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad."

<sup>15</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

<sup>16</sup> Ley 151 de 2007

4.3. La Contraloría General de la República, por conducto de apoderado <sup>17</sup> judicial, en cumplimiento de su función constitucional y legal de supervigilar la legalidad del gasto público, intervino para solicitar que al momento de decidir se tengan en cuenta los argumentos que expuso, a favor de la confirmación de la sentencia recurrida, que en síntesis, apuntan a advertir que la magnitud <sup>18</sup> de los montos comprometidos y la distorsión o el empleo indiscriminado o ilegal de este instrumento tiene el agravante de dejar a los entes territoriales "embarcados" en grandes proyectos de infraestructura que comprometen la viabilidad de futuras administraciones, dejando a los mandatarios elegidos popularmente con las manos atadas y sin posibilidad de cumplir con sus programas de gobierno.

**4.2. La prelación acordada a este proceso, por su importancia jurídica y trascendencia social.**

En la sesión celebrada el 17 de marzo de 2011, ésta Sala, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009<sup>19</sup>, y ante la solicitud del Auditor General de la República, decidió tramitar el presente proceso de manera preferente y darle prelación al fallo, por la trascendencia social e importancia jurídica del tema, habida cuenta de que la Contraloría General de la República y la Auditoría General dan cuenta de una preocupante situación en las finanzas públicas, ante la existencia de compromisos por concepto de vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales que por su cuantiosa magnitud, ponen en riesgo el equilibrio macroeconómico.

**V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**5.1. Consideración preliminar**

La Sala se abstendrá de proferir pronunciamiento acerca de las pretensiones encaminadas a que se declare: ii) la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Gobernación de Casanare, con posterioridad a la Ordenanza 1 de 2009; (iii) que se decrete la nulidad de la creación de la Empresa de Servicios Públicos Departamental de la Gobernación de Casanare, en caso de

<sup>17</sup> 37 a 49

<sup>18</sup> Fls. 42 a 44

<sup>19</sup> Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia

haberse establecido; y (iv) que se decrete la nulidad del esquema fiduciario para el manejo de los recursos del PDA, ordenando la liquidación del mismo, con la devolución de los recursos al Tesoro Departamental, en caso de haberse contratado" Respecto de estas pretensiones, la demanda adolece de ineptitud sustantiva por no satisfacer los requisitos exigidos en el artículo 137 CCA.

Sirva a estos efectos recordar que esta Corporación, al analizar el numeral 4º. del artículo 137 C.C.A, ha señalado que las demandas de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad contra un acto administrativo deberán contener los siguientes elementos: (i) el texto de la(s) norma(s) demandada(s); (ii) las disposiciones constitucionales o legales violadas; y (iii) las razones por las cuales se considera que la(s) norma(s) acusada(s) vulnera(n) tales disposiciones.

En relación con este último presupuesto, esta Corporación ha advertido que, para que se configure un cargo apto, las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, deben ser *claras*<sup>20</sup>, *ciertas*, *específicas*<sup>21</sup>, *pertinentes*<sup>22</sup> y *suficientes*<sup>23</sup>, como carga mínima de argumentación que el actor debe exponer

<sup>20</sup> "La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental"<sup>20</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa".

<sup>21</sup> "Las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada"<sup>21</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"<sup>21</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>21</sup>."

<sup>22</sup> "La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>22</sup> y doctrinarias<sup>22</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"<sup>22</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>22</sup>, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"<sup>22</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos."

<sup>23</sup> "La **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo; cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué

164

para evitar una decisión inhibitoria.<sup>24</sup>

Siguiendo estas precisiones, la Sala contraerá su examen al cargo dirigido contra la Ordenanza 1 de 2009, que aduce violación del artículo 352 de la Constitución Política y de la Ley 819 de 2003, por ser el único que satisface las condiciones de suficiencia, pertinencia y sustentación razonables que la jurisprudencia de la Corporación, exige para que se tenga por debidamente satisfecho el requisito contemplado en el numeral 4º del artículo 137 CCA, a cuyo tenor, cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo, *"deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación."*

No le corresponde a esta Corporación examinar oficiosamente la constitucionalidad o legalidad de los actos administrativos acusados, sino pronunciarse respecto de las acusaciones razonablemente sustentadas que efectivamente formulen los ciudadanos, lo cual implica que esta Corporación sólo pueda adentrarse en el estudio de fondo de un asunto cuando la acusación se ha presentado en *debida forma*,<sup>25</sup> lo que implica que satisfaga la exigencia de una carga mínima de argumentación, pues esta constituye requisito *sine qua non* para que el debate de constitucionalidad o de legalidad se trabee en debida forma, y gire en torno a problemas jurídicos claramente discernibles.

## 5.2. El problema jurídico

Se trata de examinar los límites constitucionales y legales a la atribución de las administraciones de las entidades territoriales (en este caso del Departamento) de financiar proyectos de gasto público, comprometiendo los recursos de presupuestos de anualidades posteriores, mediante el mecanismo de las denominadas *"vigencias futuras excepcionales."*

---

procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional".

<sup>24</sup> Sentencia C-1052 de 2001

<sup>25</sup> Sentencia C-447 de 1997

Como se examinará en detalle, más adelante, la Ley 819 de 2003,<sup>26</sup> "por la cual se dictan normas Orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones," denomina **vigencias futuras**, a los instrumentos de financiación de proyectos a nivel nacional y local. Las clasifica en **vigencias futuras ordinarias** y **vigencias futuras excepcionales**.

Dichas vigencias constituyen una excepción a la ejecución presupuestal anual, y, por tanto, deben tratarse con rigor y con un carácter extraordinario para cierta clase de proyectos de mediano y largo plazo, so pena de inducir en desorden la ejecución presupuestal y comprometer los programas de las administraciones futuras. Por ello, es imprescindible que las vigencias futuras excepcionales consulten metas plurianuales del Marco Fiscal de mediano plazo.

En ese contexto, debe la Sala determinar si la Asamblea de Casanare podía autorizar al Gobernador, mediante la Ordenanza 1 de 2009 (30 de enero), para apropiar vigencias futuras excepcionales, como en efecto lo hizo.

Ello, por cuanto el apoderado del Departamento considera que esa autorización encuentra fundamento constitucional en la autonomía de que goza el ente territorial, conforme a los artículos 1, 287 y 298 Superiores, y en la Circular Externa 07 del 20 de febrero de 2007, en que la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las autoriza expresamente.

La normatividad citada, dispone:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

*"Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."*

*"Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

<sup>26</sup> Diario Oficial No. 45.243 de 2003 (9 de julio)

165

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales."*

*"Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.*

*Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.*

*La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga."*

CIRCULAR EXTERNA 07 DEL 20 DE FEBRERO DE 2007, EXPEDIDA POR LA DIRECTORA DE APOYO FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

*"Es de anotar que con relación a las vigencias futuras excepcionales, la única modificación que agrega la Ley 819/03 con respecto a lo que sobre éstas establecía el Decreto 111 de 1996, consiste en que su monto, plazo y condiciones, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal, de manera que es posible que dentro del estatuto vigente de cada entidad territorial esté consignada la posibilidad de asumir compromisos por el mecanismo de vigencia futura excepcional y sólo se requiera efectuar una modificación para agregar que deben consultar el Marco Fiscal y también para definir los casos excepcionales en que se pueden adquirir (...)*

*Si las vigencias futuras excepcionales no están reglamentadas dentro del Estatuto Orgánico Presupuestal de la entidad territorial no se podrían adquirir obligaciones por esta modalidad, de manera que para optar por este mecanismo habría que, en primera instancia, modificar el Estatuto Presupuestal. Una vez modificado se procederá a solicitar y otorgar la autorización en los términos y condiciones allí aprobaos..."*

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala estima pertinente comenzar analizando la temática concernida en las acusaciones planteadas, atinentes a la (i) relación entre los principios del Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales, (ii) la jerarquía normativa superior de la Ley Orgánica de Presupuesto, respecto de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo (iii) las funciones interpretativas de las normas presupuestales o tributarias que plasma la División de Apoyo Fiscal en Circulares y a (iv) la regulación normativa que la Ley Orgánica 819 de 2003, en la actualidad hace de las vigencias futuras. A la luz de estas premisas, examinará las acusaciones.

### 5.3. Los principios del Estado unitario y la limitada autonomía de las entidades territoriales en lo que toca con los intereses nacionales

Es de todos conocido que la Constitución de 1991 reconoció expresamente que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, pero es al mismo tiempo garante de la autonomía de las entidades territoriales<sup>27</sup>. Adoptó entonces un modelo que consagra los principios de Estado Unitario y de autonomía territorial, asunto complejo sobre el cual la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de esta Corporación, se ha referido en numerosas oportunidades<sup>28</sup>.

Respecto del principio de Estado unitario la Corte Constitucional ha explicado que comprende la forma de organización bajo un solo *"centro de impulsión política"*. Es decir, donde *"la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes"*<sup>29</sup>.

Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales.

<sup>27</sup> "Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

<sup>28</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-478 de 1992, C-517 de 1992, C-216 de 1994, C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001, C-1258 de 2001, C-832 de 2002, C-894 de 2003, C-931 de 2006, C-173 de 2009 y C-149 de 2010, entre muchas otras.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994, reiterada en numerosas ocasiones.

166

El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce "***dentro de los límites de la Constitución y la ley***", con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregona para el manejo de los asuntos de interés local.

Es así como la jurisprudencia ha insistido en la necesidad de armonizar estos principios a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos pueden presentarse entre unidad y autonomía. Este equilibrio debe buscarse a partir de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo: "*por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última*"<sup>30</sup>.

En relación con los componentes básicos de la autonomía territorial, cuyo eje es el artículo 287 de la Carta, la jurisprudencia ha señalado que "*está[n] constituido[s] en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan*"<sup>31</sup>.

En todo caso, es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996.

local o regional. Sobre este aspecto, en la Sentencia C-579 de 2001 la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

*"[D]e la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República: en los términos de la sentencia C-216/94, "es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales". En el mismo sentido, en la sentencia C-004/93 se afirmó: "la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95): "La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico" (Sentencia C-497A/94)". (Se Subraya)*

Respecto de esta relación entre principio unitario y autonomía, en relación concreta con los temas presupuestal y crediticio, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones. Así, para citar algunos criterios sentados sobre este punto por la jurisprudencia constitucional, cabe reseñar lo dicho en la Sentencia C-478 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz):

*"Tanto la unidad de la República, como la autonomía de las entidades territoriales que la integran, constituyen principios fundamentales del ordenamiento constitucional, que necesariamente han de ser observados al decidir cualquier materia que involucre al mismo tiempo intereses Nacionales e intereses Regionales, Departamentales o Municipales. El fenómeno presupuestal es una de tales materias.*

*En este caso, como en el de planeación y en el de presupuestación, el grado de autonomía concedido estará sujeto a la ley, tal como lo prescribe el art. 287 de la Constitución, con un alcance semejante al*

(67)

*establecido por la Carta Europea de Autonomía Local. Se busca evitar un crecimiento desordenado de la deuda municipal y departamental sin medios diferentes de los que provengan del erario nacional.*" (Énfasis fuera de texto)

En este mismo orden de ideas se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-783 de 1999<sup>32</sup>, cuando dijo:

*"...es claro que una de las variables macroeconómicas más importantes para conservar el adecuado equilibrio de las finanzas estatales y que presenta un trascendente significado dentro de los diversos indicadores de la economía: es la deuda pública; de ahí que, el Estado, en su conjunto, esté obligado a adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar su planeación y control, con el objetivo de que su monto se conozca con certeza y se encuentre suficientemente garantizado con los recursos estatales con que se dispone."*

Y en la Sentencia T- 147 de 1996<sup>33</sup>, la Corte expresó:

*"La ordenación y gestión de las actividades económicas, dentro de sus competencias, no es ajena a las entidades territoriales, pero la pluralidad de competencias no puede ser disfuncional ni desintegradora del espacio económico nacional sobre el cual inciden las autoridades [...]. Las variables esenciales de la economía están sujetas al ejercicio de las competencias radicadas en los órganos centrales del Estado y ellas reclaman, en principio, aplicación uniforme en el territorio nacional. Los poderes de ordenación y gestión económica de las entidades territoriales - las que de paso participan en la elaboración de las políticas generales a través de los mecanismos previstos para la elaboración del plan nacional de desarrollo -, no pueden, en consecuencia, desbordar su campo legítimo de acción y desconocer la prevalencia de las políticas y normas adoptadas por las autoridades económicas del nivel central."* (Énfasis fuera de texto)

#### 5.4. La jerarquía normativa superior de la Ley Orgánica del Presupuesto, respecto de la Ley aprobatoria del Plan de Desarrollo

A los efectos de la decisión por adoptarse en este fallo, la Sala considera indispensable referirse a la naturaleza jerárquica superior de las Leyes Orgánicas, y, en particular, de la Ley Orgánica de Presupuesto, que es, en concreto, la relevante para el examen de los cargos, y examinar su relación jerárquica respecto de la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

Es sabido que el *principio de jerarquía normativa*, cuyos orígenes se remontan al surgimiento del Estado Liberal clásico, proclama la relativa superioridad

<sup>32</sup> M.P. Dr. Álvaro Tafur Gálvis.

<sup>33</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

intrínseca de unas normas sobre otras. Se fundamenta en una categorización de las normas, de conformidad con una escala de rangos, en la que cada norma puede disponer sobre aquellas ubicadas en un nivel inferior, en tanto que estas últimas deben respetar estrictamente los contenidos de aquellas situadas en un rango superior.

El principio de jerarquía comporta, a su vez, consecuencias positivas y negativas. Positivas, en cuanto su ubicación en el sistema de fuentes implica un cierto grado de capacidad innovadora, activa y pasiva, frente a las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico. De allí que la norma superior pueda modificar o derogar válidamente todas aquellas que se encuentren en los niveles inferiores, e igualmente, dicha norma sólo puede ser modificada o derogada por otra del mismo o superior nivel. Por su parte, las consecuencias negativas de la aplicación del principio conllevan a que la norma de inferior jerarquía que contraríe los contenidos de la superior, deba ser retirada del ordenamiento jurídico o inaplicada por contravenir la Constitución Política, que es la Norma de Normas.

En punto al principio de jerarquía normativa, y en cuanto concierne a las relaciones existentes entre las Leyes Orgánicas y las leyes ordinarias, la jurisprudencia constitucional ha puesto de presente que estas gozan de una *"naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella"*<sup>34</sup>.

En otros términos: las Leyes Orgánicas no pueden ser derogadas o modificadas mediante leyes de diferente naturaleza.

En relación con la **naturaleza y características de las Leyes Orgánicas**, la jurisprudencia constitucional<sup>35</sup> ha puesto de presente que estas leyes tienen características especiales, entre ellas, (i) que reglamentan plenamente materias que gozan de una cláusula de reserva estricta para esta clase de Leyes Orgánicas, (ii) que en razón de lo anterior y dada la importancia que la Constitución les ha otorgado, las Leyes Orgánicas han sido dotadas de una gran estabilidad, la cual se refleja en los requisitos particulares para su

<sup>34</sup> C-432-2002.

<sup>35</sup> C-557-09

168

expedición; (iii) que la Carta les ha reconocido prevalencia y estatus superior respecto de las demás leyes ordinarias.

Ahora bien, en la misma sentencia, la Corte Constitucional realizó una exposición detallada y sistemática acerca de la naturaleza y características de las Leyes Orgánicas, analizando las reglas y criterios estructurales del concepto de ley Orgánica en el constitucionalismo colombiano, en cinco aspectos esenciales: "(i) el carácter instrumental que cumple la ley Orgánica en tanto que reguladora de la actividad legislativa del Congreso de la República; (ii) las diversas funciones que está llamada cumplir en el ordenamiento jurídico; (iii) las relaciones existentes entre la ley Orgánica y las demás leyes; (iv) el procedimiento legislativo requerido para su aprobación; y (v) la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad".

Acerca del tema relativo a las relaciones existentes entre la ley Orgánica y las demás leyes, la jurisprudencia constitucional ha evidenciado el carácter superior jerárquico de las Leyes Orgánicas, en cuanto gozan de una naturaleza jerárquica superior a las demás leyes, las cuales deben ajustarse a lo que organiza aquella.

Sobre este tema la Corte Constitucional en sentencia C.557-09 expresó:

*"... en el tema de las Leyes Orgánicas, la aplicación del principio jerárquico implica afirmar que, en razón de su especial caracterización constitucional, aquélla ocupa un lugar superior a aquel de las leyes ordinarias. De allí que la ley ordinaria no podría entrar a modificar o derogar ningún aspecto contenido en la ley Orgánica, por cuanto se estaría oponiendo o contrariando los dictados de una norma jurídica ubicada en un plano superior."*

#### **La Ley Orgánica del Presupuesto y su contenido. Superioridad de las Leyes Orgánicas**

La Constitución Política consagra en el artículo 151 que corresponde al Congreso expedir las normas orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

Como de manera repetida lo ha dicho la jurisprudencia, las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control

de constitucionalidad que lleva a cabo la Corte Constitucional deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica. Esta viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria.

Así lo entendió la Corte Constitucional, cuando en Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) expresó:

"La Ley Orgánica de Presupuesto tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P./91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad; b) requieren de un quórum especial para su adopción según el art. 151; c) sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (arts. 151, 288 C.P.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos Cámaras (arts. 151 C.P.).

(...)

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador."

El artículo 151 de la Carta Política señala que por medio de las Leyes Orgánicas se establecerán, entre otras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, así como la del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, el artículo 352 *ibídem* reafirma que la ley orgánica de presupuesto regulará, además de lo señalado en la Constitución, 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.

El Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, todas las cuales conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, consagra en el artículo 3 que este estatuto consta de dos

169

niveles: uno que corresponde al Presupuesto General de la Nación, a su vez compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y por el Presupuesto Nacional (sector central) propiamente dicho; y otro que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de su autonomía.

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha puesto de presente que la Ley Orgánica del Presupuesto, tiene características constitucionales especiales:

*" En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar determinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P.). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad".<sup>36</sup>*

En este sentido ha explicado la Corte Constitucional que cuando se demanda una disposición relativa al presupuesto, debe confrontarse la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la Ley Orgánica<sup>37</sup>.

Ahora bien, respecto de los principios presupuestales establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto, a los que se ha referido la jurisprudencia constitucional en múltiples pronunciamientos<sup>38</sup>, cabe recordar que el artículo 12 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto-, señala lo siguiente:

*"ARTICULO 12. (Ley 38 de 1989, art.8, Ley 179 de 1994, art.4) Los principios del sistema presupuestal son la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la*

<sup>36</sup> Sentencia C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver las sentencias C-1379/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet., C-1665/01 y C-892/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>37</sup> Sentencia C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver las sentencias C-1379/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet., C-1665/01 y C-892/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>38</sup> Ver, entre otras las sentencias C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz 546/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero 423/95 M.P. Fabio Morón Díaz, C-442/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-793/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

*homeóstasis."*

Cabe recordar que aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos<sup>39</sup>, el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macroeconómico<sup>40</sup>. Por ello ha dicho la Corte que reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Congreso de la República en materia presupuestal<sup>41</sup>.

Al aprobar el presupuesto, el órgano legislativo ejerce, en efecto, una función de delimitación y control del poder del ejecutivo en materia económica, y contribuye a la efectiva realización de las metas fijadas en la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley anual de presupuesto orienta así las finanzas públicas, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular, lo que la convierte claramente en un instrumento de política macroeconómica<sup>42</sup>.

Ha dicho la Corte lo siguiente:

*"Todas estas reglas y restricciones particulares se explican por la importancia del presupuesto en el origen de la democracia y en su evolución. Si bien la Corte no pretende hacer un resumen de la historia del derecho público en esta materia, y de la cual surgió el principio según el cual no hay tributación sin representación<sup>43</sup>, sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto*

<sup>39</sup> A respecto en la Sentencia C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte señaló que el presupuesto general de la Nación es "... un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental" (subrayas fuera de texto)

<sup>40</sup> Sentencia C-066/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>41</sup> Sentencia C-177/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra .

<sup>42</sup> Sentencia C- 066 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>43</sup> No se pierda de vista que buena parte de la evolución que se dio en Europa desde la edad media hacia la consolidación de la idea de Estado, en los términos acuñados por la modernidad, se relaciona de manera esencial con el desarrollo de la esfera de la Hacienda Pública "y la evolución de los poderes del Parlamento sobre la política en general". La idea central detrás de esta manera de organizar el poder público se relaciona con la necesidad de asegurar que la acción de los miembros de una sociedad (el Estado o los mismos particulares) cuente con los recursos económicos necesarios para llevarla a cabo y tales recursos sean debidamente

170

*cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales.*

*La función administrativa y política del presupuesto no es incompatible, entonces, con su carácter de herramienta macroeconómica<sup>44</sup>. Por el contrario, la deliberación del Congreso sobre el proyecto del presupuesto constituye un control democrático y periódico de los representantes del pueblo a la política macroeconómica en su componente fiscal, propuesta por el Ejecutivo. El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo (artículo 2 C.P.), tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.<sup>45</sup>*

En síntesis, se concluye:

Diversas normas constitucionales determinan un manejo macroeconómico unitario, especialmente en lo referente al endeudamiento público. Así, el artículo 334 de la Carta dispone que *"la dirección general de economía estará a cargo*

---

protegidos. Se trata, entre otros, de reconocer la utilidad y necesidad de que el parlamento proteja los recursos dinerarios destinados a financiar la actividad pública y así limite la capacidad de acción del Ejecutivo ("the power of the purse" del parlamento es la elocuente expresión empleada en el derecho inglés para referir este principio). Al respecto, pueden consultarse: David Coombs, "El Poder Financiero del Parlamento". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1981, pgs. 281 y ss., y "Parliaments of the World" (Edición preparada por Valentine Herman) The Macmillan Press Ltd. East Kilbride (Escocia) 1976, pgs. 731 y ss., por tan sólo citar dos textos clásicos dentro de la literatura comparada, que dan cuenta del proceso histórico ya relatado y su importancia dentro de la formación de la idea moderna de democracia.

<sup>44</sup> Sobre la importancia del presupuesto como herramienta de la política macroeconómica para, entre otros, cumplir los fines sociales del Estado, la Corte ha dicho:

(...) "El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. Su importancia va más allá de las actividades de fomento (...) En efecto, el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica." (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.F. Eduardo Cifuentes Muñoz. Acerca del análisis de exequibilidad de la Ley 38 de 1989).

<sup>45</sup> Sentencia C-1064-01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Treviño.

*del Estado*"; el 189 numeral 25 Superior, le otorga al presidente de la República la facultad de organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y organizar su servicio, y, por su parte, el numeral 3° del artículo 268 Superior, impone al Contralor General de la República, la obligación de llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales. Por su parte, los artículos 295 y 364 de la Constitución Política, son explícitos en deferir a la ley la regulación de las condiciones del endeudamiento de dichas entidades territoriales. **Estas normas superiores especiales, que involucran un aspecto relevante del orden público económico como es el del crédito público, prevalecen sobre las generales sobre autonomía presupuestal local, sin eliminar este concepto.** Los departamentos y municipios conservan sus competencias constitucionalmente reconocidas, especialmente en materia crediticia, pero en forma concurrente con las competencias asignadas al Estado central y en especial al legislador, que se justifican por cuanto las variables esenciales de la economía, reclaman un manejo coordinado y una aplicación uniforme.

La Ley Orgánica del Presupuesto se diferencia de la Ley Anual de Presupuesto en que, *"mientras que la ley Orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (CP art. 352)<sup>46</sup>, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo"* (CP. arts 346 y ss)<sup>47</sup>.

**5.5. Ha sido definido jurisprudencialmente, con fuerza de cosa juzgada absoluta que la División de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, carece de competencia para fungir como autoridad doctrinaria o para interpretar por vía de autoridad la normativa**

<sup>46</sup> "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."

<sup>47</sup> "Artículo 346. El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

"En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

"Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones."

171

**constitucional y legal en materia tributaria o presupuestal de las entidades territoriales.**

Este tema fue examinado *in extenso* por la Corte Constitucional en sentencia C-877 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), al declarar inexecutable el artículo 40 de la Ley 60 de 1993 que erigía a la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en autoridad doctrinal en materia de interpretación de las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que fueron objeto de su función asesora. La norma además disponía que "*en desarrollo de tal facultad emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas*", lo que desde luego, implicaba definir con autoridad, es decir, con el poder y la prerrogativa propias del mando, cuál es el sentido y alcance de las referidas normas y, además, hacer obligatorio para sus destinatarios el criterio doctrinario adoptado, de suerte que éstos en modo alguno pueden sustraerse del deber de acatarlo.

La Corte Constitucional consideró el artículo 40 de la Ley 60 de 1993 violatorio del numeral 1º del art. 150 de la Constitución, en cuanto convertía a la mencionada Dirección en la titular de una función, como es la de interpretar con autoridad y en forma auténtica la ley, que corresponde exclusivamente al Congreso según el numeral 1 del art. 150 de la Constitución.

**5.6. Las vigencias futuras excepcionales, a la luz de la Constitución Política y las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto**

En este sentido, debe precisar la Sala que el régimen presupuestal nacional, consagrado en los artículos 346 y s.s. de la Constitución Política, determina que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, y en el que sólo pueden incluirse partidas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior se encuentra sujeto a la Ley Orgánica del Presupuesto, según lo establece el artículo 352 *ibidem*, en virtud de la cual se regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, y también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Ahora bien, en desarrollo de los anteriores preceptos, se expidieron las Leyes 38 de 1989<sup>48</sup>, 179 de 1994<sup>49</sup> y 225 de 1995<sup>50</sup>, compiladas por el Gobierno Nacional en el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), y las Leyes 617 de 2000<sup>51</sup> y 819 de 2003<sup>52</sup>.

Las vigencias futuras ordinarias fueron consagradas desde la Ley 179 de 1994 cuyo artículo 23 dispuso que se podía autorizar el asumir obligaciones que afectaran presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se iniciara con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se llevara a cabo en cada una de ellas.

El artículo 23 de dicha ley previó las vigencias futuras ordinarias para los entes territoriales así:

"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".

Por el contrario, el artículo 26 *ibidem* hacía relación a las vigencias futuras excepcionales para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad, así como para las garantías de las

<sup>48</sup> Por la cual se expidió el "Normativo del Presupuesto General de la Nación"

<sup>49</sup> Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.

<sup>50</sup> Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

<sup>51</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>52</sup> Por la cual se dictan normas Orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

M2

concesiones casos en los cuales se podía autorizar que se asumieran obligaciones que afectarían vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. En este caso, no se hizo ninguna referencia a las entidades territoriales.

El artículo 24 de la Ley 225 de 1995, compilada en el Decreto 111 de 1996 señaló:

"Artículo 24. El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para 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.  
(...)"

Tampoco en este caso se hizo alusión a las entidades territoriales en tratándose de vigencias futuras excepcionales.

**5.7. La regulación normativa en materia de vigencias futuras, contenida en la Ley Orgánica No. 819 de 2003**

En la actualidad, la Ley 819 de 2003 regula las vigencias futuras, de la siguiente manera:

*"Ley 819 de 2003  
(9 de julio)*

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

*EL CONGRESO DE COLOMBIA*

*DECRETA:*

*CAPITULO I.*

*NORMAS ORGÁNICAS DE PRESUPUESTO PARA LA  
TRANSPARENCIA FISCAL Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA*

*[...]*

*CAPITULO II.*

*NORMAS ORGÁNICAS PRESUPUESTALES DE DISCIPLINA FISCAL.*

*Artículo 8°. Reglamentación a la Programación Presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de*

las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

*Artículo 9°. Información Obligatoria.* Las empresas o sociedades donde la Nación o sus entidades descentralizadas tengan una participación en su capital social superior al cincuenta por ciento (50%) deberán reportar, dentro de sus competencias, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, la información de carácter presupuestal y financiera que se requiera con el fin de dar cumplimiento a la presente ley.

*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 que trata el artículo 1o de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos 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 3o 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

173

las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal del que trata el artículo 1o 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.

*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 que trata el artículo 1o de esta ley;*
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

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

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

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

*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."*

Respecto al asunto que es materia de análisis, es del caso señalar que los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003 (9 de julio), Capítulo II sobre Normas Orgánicas Presupuestales de Disciplina Fiscal, distinguen el caso de vigencias futuras ordinarias, referido a la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicia con recursos

de la vigencia fiscal en curso (art. 10), del evento de las vigencias futuras extraordinarias, para casos excepcionales, cuando se asumen obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización (art. 11)<sup>53</sup>, exclusivamente para los casos de obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías de las concesiones.

Así, se tiene que los artículos 10 y 12, respectivamente, regulan el procedimiento para apropiar vigencias futuras ordinarias de carácter nacional y territorial; y el 11 para apropiar vigencias futuras excepcionales únicamente de carácter nacional.

#### 5.8. El examen de los cargos

El *a quo* sostuvo que el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 únicamente era aplicable para apropiar vigencias futuras excepcionales del orden nacional, lo que resulta de vital importancia para dilucidar si el departamento de Casanare era competente para facultar al Gobernador a que comprometiera vigencias futuras excepcionales; pues de considerar acertada esta tesis, resultará imperioso confirmar el fallo, más de ser errada, será necesario para la Sala continuar con el análisis de legalidad respectivo.

En este orden de ideas, se advierte que el artículo 11 referido dispone:

#### LEY 819 DE 2003

*"Artículo 11. Vigencias Futuras Excepcionales. El artículo 30 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 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,*

<sup>53</sup> Concepto de 23 de octubre de 2003, Actor: Ministerio de Transporte, Rad.: 1520, M.P. Augusto Trejos Jaramillo

174

*CONFIS. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público."*

De la lectura del precitado artículo, se observa que para comprometer vigencias futuras excepcionales han de mediar los siguientes requisitos:

1. Autorización del Consejo Superior de Política Fiscal.
2. Se trata de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras **sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.**
3. Su objeto es hacer viable la realización de obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, y las garantías a las concesiones.
4. El monto máximo de las vigencias futuras excepcionales, su plazo y condiciones deberán estar en consonancia con las metas plurianuales de Marco Fiscal, conforme lo preceptúa el artículo 1º. de la Ley 819.

La Sala advierte que aun cuando el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 no dispone expresamente que su marco de aplicación se restringe al orden nacional, los elementos descritos en su contenido permiten establecer que ello es así.

En efecto, se observa cómo el artículo prevé que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal *"del que trata el artículo 1º de esta ley (sic)"; (Ley 809 de 2003)* según el cual el Marco debe ser presentado por *"el Gobierno Nacional"* y, entre otros requisitos, debe contener *"una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación"*.

Es claro que si el legislador hubiera querido que las entidades territoriales apropiaran vigencias futuras excepcionales, habría indicado que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consultarán las metas plurianuales del Marco Fiscal **para las Entidades Territoriales**, y habría remitido expresamente al artículo 5º<sup>54</sup> de la misma ley.

<sup>54</sup> "Artículo 5º. Marco Fiscal 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

Además, si la intención del Congreso hubiera sido la de otorgar a los entes territoriales esta facultad, lo habría dispuesto de manera manifiesta, tal como lo hizo con la potestad que les dio para apropiar vigencias futuras de carácter ordinario<sup>55</sup> o hubiera hecho referencia al envío a las Comisiones Económicas del Congreso de las autorizaciones dadas por el CONFIS para este caso.

En conclusión, no cabe la menor duda de que ni el Decreto 111 de 1996 –que compila varias normas-, ni la Ley 819 de 2003 prevén la posibilidad de que entes territoriales comprometan vigencias futuras excepcionales; y de que mal puede interpretarse el silencio de la ley en este respecto como una autorización tácita.

Cabe anotar que la diferencia fundamental entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, radica, esencialmente, en que en las primeras la ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso, mientras que en las excepcionales, se afecta el presupuesto de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

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

Tampoco asiste razón al apoderado del departamento de Casanare, al considerar que el ente territorial podía apropiar vigencias futuras excepcionales, con base i) en la Circular Externa 07 del 20 de febrero de 2007, expedida por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues como quedó visto, no es dable a la DAF determinar el sentido y alcance constitucional o legal de las disposiciones presupuestales, tributarias ni de

---

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..."

<sup>55</sup> Artículo 12 de la Ley 819 de 2003. "Vigencias Futuras Ordinarias para Entidades Territoriales"

175

cualquier otra índole; y ii) en la Ordenanza 14 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento – norma de inferior jerarquía que debe sujetarse a la Ley Orgánica de Presupuesto que, por lo mismo, fue inaplicada por el *a quo*.

Por último, se precisa que el fallo apelado se adicionará, en el sentido de inaplicar el artículo 153<sup>56</sup> de la Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, según el cual: *"Para Proyectos de Gasto Público Social en los sectores de Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, contenidos en el presente Plan de Desarrollo, que requieran para su ejecución cofinanciación por parte de las entidades territoriales, la asamblea o Concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por parte del CONFIS Territorial o el órgano que haga sus veces, podrá en el último año de Gobierno autorizar vigencias futuras ordinarias o excepcionales. Lo anterior con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura en materia de gasto social previstas en el presente Plan."*

Este artículo desconoce abiertamente el artículo 352 de la Constitución Política que dispone que *"la ley Orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, [y] ejecución de los presupuestos de (...) las entidades territoriales (...) y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo..."* y también va en contravía con la Ley 819 de 2003, cuyo artículo 12, en términos concluyentes dispone que ***"en las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador"***. (Se resalta)

Es sabido que, tratándose de una previsión normativa contenida en la Ley Orgánica del Presupuesto, goza de superior jerarquía, de modo que tanto la Ley Anual del Presupuesto de Apropriaciones de Rentas y Gastos, como la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, deben observar estrictamente sus mandatos.

<sup>56</sup> "Artículo 153. Proyectos Gasto Social. Para Proyectos de Gasto Público Social en los sectores de Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, contenidos en el presente Plan de Desarrollo, que requieran para su ejecución cofinanciación por parte de las entidades territoriales, la asamblea o Concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por parte del Confis Territorial o el órgano que haga sus veces, podrá en el último año de Gobierno autorizar vigencias futuras ordinarias o excepcionales. Lo anterior con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura en materia de gasto social previstas en el presente Plan."

Así lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-557 de 2000:

“5. Partiendo de la concepción que entiende la planeación como el instrumento fundamental para el manejo económico del Estado, y con base en lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política según el cual “(e) *Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes*”, y que “*sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores*”, la jurisprudencia ha destacado que la Ley del Plan de Desarrollo, que debe expedirse en cada período presidencial, determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto, de otras leyes que tocan el tema económico, social o ambiental, y en general de todas las demás, toda vez que éstas deben corresponder una planificación global. **Esta prelación legislativa no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria.** Emanada, en cambio, como se explica adelante, de la naturaleza misma de la Ley del Plan, y de la voluntad del constituyente expresada en el inciso tercero del artículo 341, arriba citado. No sobra recordar que la Ley Orgánica del Plan de desarrollo económico, prevista en el artículo 151 superior, es aquella por medio de la cual se establecen las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo. De esta es de la que se predica su naturaleza orgánica”.

Lo contrario, conduciría a desconocer el principio de jerarquía normativa que rige en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, esta Sección, mediante sentencia de 23 de mayo de 2002 (M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola) estableció:

*“La circunstancia de que el ordenamiento jurídico está formado por grados, de forma tal que el grupo de normas ubicado en el grado inferior de la jerarquía es concreción del derecho creado en el grado superior y a la vez creación de derecho respecto de los grados inferiores, implica que la extensión de las normas integrantes de cada grado depende del espacio que por su abstracción le deje la norma superior de la cual es su concreción. En el presente caso, en lo que a la materia concierne, la ley marco es concreción del derecho creado en la Constitución, los decretos reglamentarios de esa ley son concreción de la Constitución y de la misma ley, mientras que las resoluciones que se expidan para impartir instrucciones sobre tales decretos, son concreción de ellos, de la ley marco y de la Constitución, siendo lo importante que las normas de cada grado estén acordes con las del grado inmediatamente superior, en cuanto a su forma y contenido.”<sup>57</sup>(Se resalta)*

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Sala concluye que la Asamblea Departamental del Casanare no podía expedir las autorizaciones contenidas en la Ordenanza 1 del 30 de enero de 2009 que comprometían vigencias futuras **excepcionales** del departamento “a partir del año 2010 hasta el 2018, por lo que procede confirmar el fallo del a quo.

<sup>57</sup> Sentencia de 23 de mayo de 2002, Rad.: 1100103240002000121601(7536), Actora: Rocío Sanabria Guerra, M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

176

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

1°.- **ADICIÓNASE** el numeral 1° de la sentencia apelada, en el sentido de inaplicar en este caso concreto, asimismo, el artículo 153 de la Ley 1151 de 2007 en el caso que se juzga, por infracción a los artículos 352 de la Constitución Política y 11 de la Ley 819 de 2003.

2°.- **CONFÍRMASE** el fallo apelado, por las razones expuestas en la presente providencia.

3°.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la referencia.

  
MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO  
Presidente

  
MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

  
RAFAEL E. OSTAL DE LAFONT PIANETA

  
MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO