



PROYECTO DE ACUERDO N° 050 , , . DE-2012 09 AGO 2012

“POR MEDIO DEL CUAL SE CONFIRMAN LOS PERFILES DE APORTES AUTORIZADOS EN LOS ACUERDOS 036 DE 2004 Y 064 DE 2009, PARA EL SISTEMA DE SERVICIO PÚBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU AREA METROPOLITANA”

EL CONCEJO DE BUCARAMANGA

En uso de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 313 numeral 10 de la Constitución Nacional, el Acuerdo Q20 de 2009, la Ley 1483 de 2011 y la Ley 1551 de 2012, y

CONSIDERANDO:

- a) Que el Municipio de Bucaramanga el 17 de agosto de 2005, suscribió el Convenio de cofinanciación con la Nación y el Área Metropolitana para el proyecto del **SISTEMA INTEGRADO DE SERVICIO PUBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS DEL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**, en el cual se definieron los montos que el Municipio de Bucaramanga aportará para la financiación del proyecto SITM., y las vigencias fiscales en las cuales deben realizar los aportes.
- b) Que el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante Acuerdo 036 del 30 de diciembre de 2004, autorizó al Alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras excepcionales, entre los años 2005 a 2014, para respaldar la participación del Municipio en el Proyecto Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, hasta por valor de Cincuenta y Dos Mil Seiscientos Millones de Pesos (\$52.600.000.000) M/cte., constantes de 2003, que serán financiados con los recursos de la sobretasa a la gasolina.
- c) Que mediante otrosí N° 6, al convenio de cofinanciación, se aprobó la adición de recursos al proyecto de SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en el documento CONPES 3552 de diciembre 1 de 2008 y concurrir con los Municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, San Juan de Girón, Floridablanca, el Área Metropolitana y la Gobernación de Santander a la suscripción de una modificación al convenio de cofinanciación.
- d) Que el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante acuerdo 064 del 30 de septiembre 2009, autorizó al Alcalde del Municipio de Bucaramanga, para comprometer vigencias futuras excepcionales hasta por la suma de VEINTE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$20.850.000.000) M/CTE. constantes de 2008, por concepto de recursos adicionales al Sistema de Servicio Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Area Metropolitana.



- e) Que el Municipio de Bucaramanga ha venido cumpliendo con los respectivos aportes.
- f) Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte solicitan al Alcalde del Municipio de Bucaramanga, se adelanten las gestiones necesarias ante las respectivas corporaciones públicas para que se confirmen los perfiles de aportes previstos en los Acuerdos 036 de 2004 y 064 de 2009, que respaldan el Convenio de Cofinanciación suscrito para la implementación del Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y el Area Metropolitana.
- g) Que la Ley 1483 de Diciembre 9 de 2011 "Por medio de la cual se dictan Normas Orgánicas en Materia de Presupuesto, Responsabilidad y Transparencia Fiscal para las Entidades Territoriales", aprobó las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.
- h) Que se requiere que el Concejo Municipal confirme los perfiles de aportes previstos en los acuerdos aprobados.

Que en virtud de lo anterior, se

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar el perfil de aportes autorizados en los Acuerdos 036 de 2004 y 064 de 2009, para el **SISTEMA DE SERVICIO PÚBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU AREA METROPOLITANA.**

PARAGRAFO: Las confirmaciones otorgadas en este artículo no modifican los Acuerdos 036 de 2004 y 064 de 2009, ni autorizan asumir nuevos compromisos de vigencias futuras.

ARTICULO SEGUNDO: El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

Presentado a consideración del Honorable Concejo Municipal, por

LUIS FRANCISCO BOHORQUEZ
Alcalde de Bucaramanga

Revisó aspectos Técnicos Presupuestales y/o Administrativos
Dra. MARTHA AMIRA ROSA VEGA BLANCO
Secretaria de Hacienda
Dr. ALBERTO MARAVEL SERRANO HERNANDEZ
Profesional Especializado-Secretaria de Hacienda.
Revisó Aspectos Jurídicos
Dra. CARMEN CEILIA SIMIJACA AGUDELO
Secretaria Jurídica

EXPOSICION DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACUERDO N° 050 DE 2012 09 AGO 2012

"POR MEDIO DEL CUAL SE CONFIRMAN LOS PERFILES DE APORTES AUTORIZADOS EN LOS ACUERDOS 036 DE 2004 Y 064 DE 2009, PARA EL SISTEMA DE SERVICIO PÚBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU AREA METROPOLITANA"

Honorables Concejales:

Que el Municipio de Bucaramanga el 17 de agosto de 2005, suscribió el Convenio de cofinanciación con la Nación y el Área Metropolitana para el proyecto del **SISTEMA INTEGRADO DE SERVICIO PUBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS DEL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**, en el cual se definieron los montos que el Municipio de Bucaramanga aportará para la financiación del proyecto SITM., y las vigencias fiscales en las cuales deben realizar los aportes.

Que el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante Acuerdo 036 del 30 de diciembre de 2004, autorizó al Alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras excepcionales, entre los años 2005 a 2014, para respaldar la participación del Municipio en el Proyecto Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, hasta por valor de Cincuenta y Dos Mil Seiscientos Millones de Pesos (\$52.600.000.000) M/cte., constantes de 2003, que serán financiados con los recursos de la sobretasa a la gasolina.

Que mediante otrosí N° 6, al convenio de cofinanciación, se aprobó la adición de recursos al proyecto de SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en el documento CONPES 3552 de diciembre 1 de 2008 y concurrir con los Municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, San Juan de Girón, Floridablanca, el Área Metropolitana y la Gobernación de Santander a la suscripción de una modificación al convenio de cofinanciación.

Que el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante acuerdo 064 del 30 de septiembre 2009, autorizó al Alcalde del Municipio de Bucaramanga, para comprometer vigencias futuras excepcionales hasta por la suma de VEINTE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$20.850.000.000) M/CTE. constantes de 2008, por concepto de recursos adicionales al Sistema de Servicio Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Area Metropolitana.

Que el Municipio de Bucaramanga ha venido cumpliendo con los respectivos aportes.



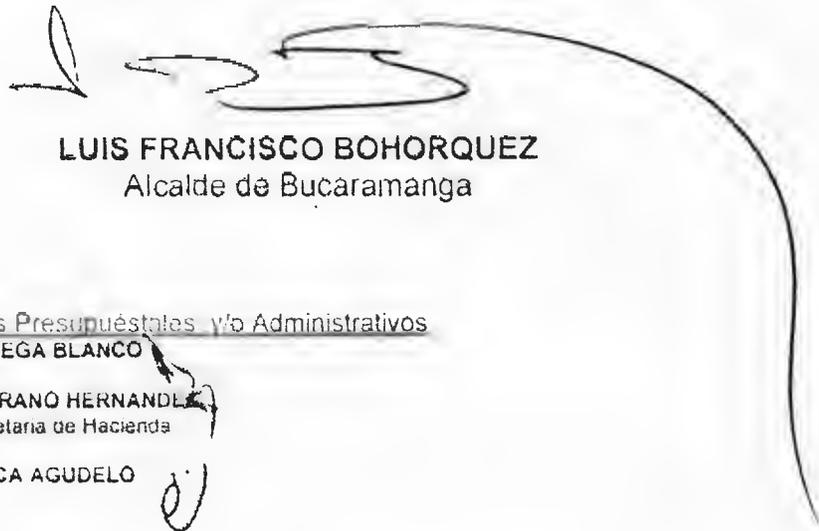


Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte solicitan al Alcalde del Municipio de Bucaramanga, se adelanten las gestiones necesarias ante las respectivas corporaciones públicas para que se confirmen los perfiles de aportes previstos en los Acuerdos 036 de 2004 y 064 de 2009, que respaldan el Convenio de Cofinanciación suscrito para la implementación del Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y el Área Metropolitana.

En consideración a lo anterior, me permito presentar a consideración de esta Corporación el presente Proyecto de Acuerdo mediante el cual solicito se confirme el perfil de aportes autorizados en los Acuerdos 036 de 2004 y 064 de 2009, para el SISTEMA DE SERVICIO PÚBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU AREA METROPOLITANA.

Que la Ley 1483 de Diciembre 9 de 2011 "Por medio de la cual se dictan Normas Orgánicas en Materia de Presupuesto, Responsabilidad y Transparencia Fiscal para las Entidades Territoriales", aprobó las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.

Que se hace necesario que el Concejo Municipal de Bucaramanga confirme los perfiles de aportes previstos en los acuerdos aprobados.



LUIS FRANCISCO BOHORQUEZ
Alcalde de Bucaramanga

Reviso aspectos Técnicos Presupuestales y/o Administrativos

Dra. MARTHA AMIRA ROSA VEGA BLANCO

Secretaria de Hacienda

Dr. ALBERTO MARAVEL SERRANO HERNANDEZ

Profesional Especializado-Secretaria de Hacienda

Reviso Aspectos Jurídicos

Dra. CARMEN CEILIA SIMIJACA AGUDELO

Secretaria Jurídica



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

Prosperidad
para todos

Modelo y Clase:

6.6

Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Numero Radicacion: 2-2012-019962
Fecha Radicacion: 11 May 2012 12:56:39
Destino: 1573-PERSONA NATURAL
Origen: SUBDIRECCION DE BANCA DE INVERSION
No. Fojos: 1 No. Anexos: 0

Doctor
URIEL ORTIZ RUIZ
Presidente
Consejo Municipal de Bucaramanga
Carrera 11 No. 34-52
Bucaramanga

11 MAY 2012
RECIBIDO
FECHA FIRMA HORA
Dad 10:10

Asunto: Confirmación Vigencias Futuras – Convenio de Cofinanciación
SITM.

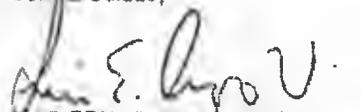
Apreciado Doctor Ortiz:

Como es de su conocimiento, los aportes del Municipio que respaldan el Convenio de Cofinanciación suscrito para la implementación del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, quedaron definidos en el acuerdo No. 064 del 30 de septiembre de 2009, en el cual se comprometen las vigencias futuras excepcionales para financiar el Proyecto en mención.

Sin embargo, de acuerdo con la Ley 1483 del 9 de diciembre de 2011 "Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las Entidades Territoriales", se requiere la confirmación de las Vigencias Futuras Excepcionales que amparan el Convenio de Cofinanciación. En este sentido, es necesario, que se adelante a la mayor brevedad las gestiones pertinentes por parte del Consejo Municipal para que se confirme el perfil de aportes previsto en el Acuerdo No. 064 del 30 de septiembre de 2009.

Cualquier inquietud o información adicional con gusto será atendida.

Cordial Saludo,


LUIS EDUARDO ARANGO
Subdirector de Banca de Inversión

c.c. Dr. Felipe Targa Rodríguez, Viceministro de Transporte, Ministerio de Transporte, Avenida el Dorado CAM-Bogotá.
Dr. Jean Philippe Ponce Gaviria, Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP, Calle 26 No. 13-16 Piso 17-Bogotá.
Dr. Jaime Rodríguez Ballesteros, Gerente de Infraestructura, Calle 47 No. 29-30 Ol. 804, Edificio Hierard Center-Bucaramanga.

REVISÓ: Jesús Rodríguez
ELABORÓ: Ma. Chusca Prado.

Carrera 8 No. 6 - 84 Bogotá D.C.
PBX 301 1700



Documento

Conpes

3298

República de Colombia
Departamento Nacional de
Planeación

**SISTEMA INTEGRADO DEL SERVICIO PÚBLICO
URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS
DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**

DNP: DIES- GEINF
Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP
Ministerio de Transporte

Versión Aprobada

Bogotá, D.C. 26 de julio, 2004

I.	INTRODUCCIÓN.....	2
II.	ANTECEDENTES.....	2
III.	SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PARA LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA.....	2
	A. DESCRIPCIÓN.....	3
	B. COSTOS DE INVERSIÓN.....	5
IV.	IMPACTOS, CRONOGRAMA Y ORGANISMOS DE EJECUCIÓN.....	5
	A. IMPACTO TÉCNICO – ECONÓMICO.....	5
	B. IMPACTO FÍSICO – ESPACIAL.....	6
	1. Cambio en el perfil vial de los corredores:.....	6
	2. Mejoras en Accesibilidad (reducción del tiempo medio y costo de viaje, mejora en la confiabilidad):.....	6
	3. Adecuación de vías para alimentadores:.....	6
	C. IMPACTO SOCIO – AMBIENTAL.....	7
	D. CRONOGRAMA.....	7
	E. ORGANISMOS DE EJECUCIÓN.....	8
V.	FINANCIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SITM.....	8
VI.	PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM.....	9
	A. USO DE LOS APORTES.....	9
	B. CONDICIONES DE PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN.....	9
	C. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO.....	11
VII.	RECOMENDACIONES.....	11

I INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del CONPES los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, en cumplimiento de los requerimientos de la Ley 310 de 1996. El proyecto se encuentra incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario” y es considerado un proyecto de importancia estratégica para la Nación y los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). El análisis presentado se basa en los estudios de factibilidad, rentabilidad y diseño adelantados por la Nación y el Municipio.

II ANTECEDENTES

El Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), conformada por los Municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón, es la quinta zona urbana del país (Anexo 1). De la misma forma que en otras áreas urbanas colombianas, el transporte público en el AMB es el principal modo de movilización de la población. El esquema de operación existente muestra un alto nivel de ineficiencia y precarias condiciones de seguridad y confiabilidad (Anexo 1). El mantenimiento de dicho esquema, basado en la competencia entre las unidades de transporte, genera un detrimento progresivo de los tiempos de viaje y aumento de los costos de operación y de los niveles de accidentalidad y contaminación. Esto tiene graves consecuencias en la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de los habitantes.

III. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PARA LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

El SITM propuesto busca mejorar sustancialmente la calidad del servicio ofrecido, manteniendo los niveles tarifarios existentes. Este diseño se basa en los conceptos de operación aplicados en TransMilenio de Bogotá, adaptados a las condiciones particulares del AMB. El sistema incluye servicios troncales y alimentadores y sistemas de recaudo y control centralizados. Las responsabilidades de desarrollo del Sistema se distribuyen de acuerdo con lo indicado en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Distribución de Responsabilidades para el Desarrollo del SITM del AMB

Actividad	Ejecución	Financiación
Construcción de Infraestructura	Municipios y AMB	Aportes Nación Aportes Municipios, AMB y Departamento Tarifa a Usuarios (Pacios y Talleres)
Mantenimiento de Infraestructura	Municipios y AMB	Aportes Municipios, AMB y Departamento Tarifa a Usuarios
Programación, Supervisión y Control de Servicios (Incluye Suministro y Operación Centro de Control)	Metrolínea S.A.	Tarifa a Usuarios Aportes Municipios y AMB
Adquisición, operación y mantenimiento de buses	Operadores Privados bajo contrato con Metrolínea S.A	Tarifa a Usuarios
Adquisición, instalación y operación sistema de recaudo	Operador Privado bajo contrato con Metrolínea S.A.	Tarifa a Usuarios

A. Descripción

El proyecto ha sido desarrollado por los municipios del AMB, con apoyo del Gobierno Nacional (MT, DNP, MHCP) y consultores especializados¹. El proyecto contempla la infraestructura básica: 14.5 Km de corredores exclusivos y 22.0 Km de corredores mixtos, y alguna infraestructura adicional a ser desarrollados en 3 fases (Cuadro 2, Gráfico 1).

Cuadro 2
Descripción Física del SITM del AMB

Componente	Fase 1 Pie de Cuesta-La Virgen Año 2006	Fase 2 Cenfer – Puerta del Sol Año 2007	Fase 3 Cenfer – Girón Año 2008
Corredor Troncal Exclusivo	9.5 Km	5.0 Km	-
Corredor Troncal Mixto	12. Km	5.5 Km	4.5 Km
Estaciones terminales	2		1
Estaciones de transferencia	1		1
Áreas de Alimentación	Floridablanca Pie de Cuesta	Girón (con transporte público colectivo)	Girón (alimentadores integrados)
Atención de Demanda de transporte público	17.4%	42%	44.3%

Fuente: Municipios AMB, Equipo MT-DNP-MHCP

¹ Estudio de complementación y actualización del diseño operacional del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bucaramanga. SAIP Ltda., Diciembre 2003. Evaluación financiera y económica del Sistema de Transporte Masivo para el Área Metropolitana de Bucaramanga. Equity Investment S.A., Diciembre 2003.

Adicionalmente, el desarrollo del sistema contempla recuperación de espacio público y la identificación y promoción de proyectos específicos de desarrollo urbano. La implantación del sistema dependerá de la reorganización de las rutas de transporte público colectivo.

Gráfico 1
Corredores Troncales Exclusivos y Mixtos



Fuente: Estudio de complementación y actualización del diseño operacional del SITM de Bucaramanga, SAIP, 2003.

Las principales características de los componentes del SITM se indican a continuación:

- Vías Troncales: carril izquierdo, sobrepaso en estaciones cuando sea necesario de acuerdo con las condiciones de la demanda y que exista espacio en el perfil vial existente.
- Vías Alimentadores: correspondientes a la malla vial existente
- Estaciones: ubicadas en el separador central cada 600 m en promedio, con control de acceso (prepagado), plataforma alta (90 cm) y con acceso semaforizado preferiblemente.
- Estaciones de Integración: ubicadas en predios adyacentes a los corredores troncales, con circulación interna de peatones preferiblemente a nivel.
- Patios y Talleres: adyacentes a las vías troncales (distancia promedio 0.75 Km)
- Buses Troncales: vehículos nuevos de alta capacidad (más de 80 pasajeros), emisiones bajas (GNC o Diesel Euro III), puerta izquierda.

- Buses Alimentadores: vehículos nuevos o de modelo reciente (menos de 5 años) de capacidad media o baja, con condiciones técnico-mecánicas y niveles de emisión adecuados.
- Sistema de Recaudo: prepago usando tiquetes o tarjetas (magnético o electrónico), validación en estaciones y buses de alimentación
- Control Centralizado: con comunicación de voz y datos, localización automática de vehículos troncales.

B. Costos de inversión

El costo estimado de inversión en la primera y segunda fase es de \$ 425.441 millones de pesos colombianos de 2003, de los cuales el 57% es pública y 43% es privado (Cuadro 3).

Cuadro 3
Costo Total SITM (COL\$ MM 2003)

ÍTEMES	INVERSIÓN PÚBLICA	INVERSIÓN PRIVADA	TOTAL INVERSIÓN
Infraestructura	\$ 191.634		\$ 191.634
Vías SITM	\$ 148,455		\$ 148,455
Ciclo-rutas y Carril Floridablanca-Piedecuesta	\$ 34,212		\$ 34,212
Vías Rutas Alimentadoras	\$ 8,967		\$ 8,967
Costos Financieros	\$ 51.042		\$ 51.042
Total Infraestructura			\$ 242.676
Vehículos nuevos y otras inversiones operador		\$ 157.506	\$ 157.506
Patios y talleres		\$ 14.456	\$ 14.456
Recaudo		\$ 10.803	\$ 10.803
Total inversión privada		\$ 182.765	\$ 182.765
Total proyecto			\$ 425.441

Fuente: Evaluación Financiera y Económica Sistema de Transporte Masivo para el Área Metropolitana de Bucaramanga, Equity Investment, 2003.

Nota: Valores máximos de inversión en infraestructura, sujetos a estudios de diseño definitivo. Vías SITM incluye diseños definitivos, predios, reasentamientos, intervención vial, estaciones, terminales, intersecciones y accesos peatonales.

IV. IMPACTOS, CRONOGRAMA Y ORGANISMOS DE EJECUCIÓN

A. Impacto técnico – económico

Los principales impactos técnicos y económicos se refieren a la reducción de los costos de operación, a la disminución de tiempos de viaje de los usuarios de transporte público y ahorros en costos de mantenimiento de la infraestructura vial frente a la situación sin proyecto. Adicionalmente se obtendrán beneficios por la disminución de emisiones de gases y partículas contaminantes y reducción de la

accidentalidad. Los flujos monetarios de estos beneficios anteriormente enumerados se compararon con los costos descritos en el Cuadro 3. De lo anterior se obtiene una relación beneficio costo de 1.25, un valor presente neto con una tasa de descuento de 12% de \$73.573 millones y la tasa interna de retorno socioeconómica de 19%.

B. Impacto físico – espacial

Los impactos derivados de la implementación del SITM son el resultado de las acciones de adecuación de los corredores y construcción de infraestructura (troncal y alimentadora) y de los cambios en la movilidad. Estos impactos se desarrollan a continuación:

1. Cambio en el perfil vial de los corredores:
 - a. La prioridad o exclusividad al transporte público genera orden y continuidad de los ejes troncales aumentando su nivel de servicio para usuarios y no usuarios del SITM.
 - b. La operación ordenada reduce el nivel de emisiones contaminantes, el ruido y la accidentalidad.
 - c. La adecuación de espacio público mejora la calidad urbanística y promoverá el uso de modos de transporte no motorizados en los sectores en los que se demuestre su complementariedad con el SITM
2. Mejoras en Accesibilidad (reducción del tiempo medio y costo de viaje, mejora en la confiabilidad):
 - a. Promueve densificación de zonas adyacentes
 - b. Facilita la generación de procesos de renovación urbana y desarrollo inmobiliario
 - c. Posibilita la descentralización de actividades de comercio y servicios
3. Adecuación de vías para alimentadores:
 - a. Mejora las condiciones de zonas deprimidas (Floridablanca, Piedecuesta, Girón)
 - b. Aumenta las posibilidades de acceso a oferta de empleo y servicios sociales

Sin embargo, el potencial promovido por la construcción y adecuación de infraestructura y las mejoras en movilidad no se logra sin acciones complementarias. Se considera necesario que los municipios y el área metropolitana adelanten las siguientes acciones:

- Orientar procesos de gestión urbana, como proyectos de construcción de espacio público, de renovación y de desarrollo inmobiliario en torno al SITM.
- Ajustar los POT para que las normas de uso, densidad, tratamientos y aprovechamiento permitan densificación y usos mixtos, en especial alrededor de estaciones.

- Identificar proyectos de desarrollo inmobiliario y eventual aprovechamiento conjunto con el desarrollo de infraestructura.
- Desarrollar esquemas de recuperación de plusvalía y/o valorización predial como consecuencia del desarrollo del SITM y los cambios normativos.

C. Impacto socio – ambiental

El proyecto genera los siguientes impactos en la sociales y ambientales:

- Ahorro en costos de viaje, especialmente a la población de menores ingresos residente en la periferia, como resultado de la integración tarifaria prevista.
- Generación de 3,400 empleos temporales directos y cerca de 4,700 indirectos y 400 empleos adicionales en la manufactura de buses.
- Reducción de emisiones contaminantes gracias a la sustitución de equipos obsoletos y operación eficiente del sistema.
- Disminución de la accidentalidad, gracias a la operación organizada, disminución de recorridos y mejor señalización.

D. Cronograma

El cronograma contempla las siguientes actividades:

- | | |
|--|------------------------|
| • Aprobación del proyecto y de su financiación: | Tercer Trimestre 2004 |
| • Diseños Definitivos de Infraestructura: | Primer Trimestre 2005 |
| • Suscripción de convenio Nación-Municipios-Metrolínea para Desarrollo del SITM: | Segundo Trimestre 2005 |
| • Preparación contratos de operación y recaudo: | Segundo Trimestre 2005 |
| • Inicio construcción de Infraestructura: | Tercer Trimestre 2005 |
| • Inicio de Operación Fase 1: | Primer Trimestre 2006 |
| • Inicio de Operación Fase 2: | Cuarto Trimestre 2007 |

E. Organismos de ejecución

La autoridad de transporte público colectivo y masivo será el Área Metropolitana de Bucaramanga², ejerciendo las funciones de planificación, regulación, control y vigilancia del transporte urbano en el área de influencia del proyecto. Como tal, le corresponderá la reestructuración de las rutas y el redimensionamiento del parque automotor remanente, la gestión, contratación y operación del sistema, y podrá delegar mediante convenio interadministrativo en Metrolínea S.A. la gestión y contratación de la operación del Sistema y en los Municipios la construcción y mantenimiento de la infraestructura. El responsable del seguimiento de los aspectos técnicos, procedimentales y de ejecución del PNTU, así como de la interlocución con las entidades territoriales será el Ministerio de Transporte.

V. FINANCIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SITM

El esquema de financiación propuesto estima un servicio de deuda para el SITM hasta por \$ 242.676 millones. Los aportes de la Nación al proyecto serán por un máximo de \$ 161.318 millones (66.5%), los Municipios del Área Metropolitana aportarán \$74.358 millones⁴ (30.6%), la Gobernación de Santander \$5.000 millones de pesos (3.1%) y el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) \$2.000 millones⁵ (0.8%). La distribución estimada de los aportes entre 2005 y 2015 se presenta en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Programación de aportes (COL\$ MM de 2003)

Año	Bucaramanga	Floridablanca	Piedecuesta	Santander	AMB	Nación	Total
2005	2.000	204	160	2.500	1.000	29.460	35.324
2006	3.000	208	500	2.500	1.000	36.409	43.617
2007	6.600	510	800			35.449	43.359
2008	6.600	985	800			32.000	40.385
2009	6.600	1.044	800			28.000	36.444
2010	6.600	1.106	800				8.506
2011	6.600	1.480	800				8.880
2012	6.000	1.568	800				8.368
2013	6.000	1.662	800				8.462
2014	2.600	1.762	800				5.162
2015		1.868	800				2.668
2016		1.500					1.500
Total	52.600	13.898	7.860	5.000	2.000	161.318	242.676

Fuente: Equity Investment

² El trámite para la aprobación por parte del Ministerio de Transporte se encuentra en proceso.

⁴ Principalmente provenientes de Sobretasa a los Combustibles

⁵ Recursos exclusivamente para financiar Plan Maestro de Ciclorrutas

Además de los aportes presentados en el Cuadro 4, los costos de operación del ente gestor, los riesgos financieros, las coberturas y los sobrecostos estarán, en su totalidad, a cargo de los Municipios del Área Metropolitana. Los supuestos empleados en la modelación financiera pueden consultarse en el Anexo 4.

VI. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM

A. Uso de los Aportes

Los aportes de la Nación para el financiamiento del SITM se destinarán exclusivamente a las inversiones en infraestructura establecidas en el Anexo 2. Los recursos de la Nación no financiarán actividades de rehabilitación de la infraestructura posteriores a la puesta en marcha del corredor troncal. Los recursos de la Nación tampoco se utilizarán para financiar mantenimiento de infraestructura ni cubrirán ningún tipo de inversión o gasto relacionado con los riesgos ni la operación del sistema.

B. Condiciones de Participación de la Nación

La participación de la Nación propuesta en este documento requiere del cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Cumplir con las disposiciones establecidas en la ley 617 de 2000⁶, la Ley 819 de 2003 y las que la modifiquen o sustituyan.
- Completar los requisitos establecidos en el artículo 2° de la Ley 310 de 1996, el decreto 3109 de 1997, la resolución 1268 de 1998 del Ministerio de Transporte, lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 812 de 2003 y demás normas reglamentarias.
- Definir e implantar diferentes mecanismos que garanticen la reducción de la sobreoferta, entre otros, la cancelación de matrículas, la definición de la reglamentación de los procedimientos de desintegración física y su verificación de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Transporte para tal fin.
- Modificar y cancelar las rutas existentes de transporte público, adecuando la capacidad transportadora según corresponda.

⁶ Artículo 80 Ley 617 de 2000. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley; en consecuencia a ellas no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico.

- Si es del caso, cumplir con las normas de contratación y adquisiciones de la Banca Multilateral, así como los lineamientos establecidos por dicho Organismo para el plan de manejo ambiental y de reasentamientos, y los programas de gestión social del proyecto.
- Incorporar en los documentos licitatorios y contractuales una distribución de riesgos congruente con la política nacional plasmada en los documentos CONPES 3107 y 3133.
- Cumplir con los lineamientos de política nacional para los sistemas de transporte urbano: documentos CONPES 3167 y 3260.
- Formalizar mecanismos de coordinación entre las entidades de orden local de planificación urbana, planificación y regulación de transporte, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM, que garanticen agilidad en los procesos de ajustes y aprobaciones durante la implantación del SITM.
- Aplicar los esquemas contractuales definidos en el marco de la estructuración legal y financiera que sea contratada.
- Mantener una estructura tarifaria que permita la recuperación de costos del operador y la sostenibilidad del proyecto sin subsidios externos, cuya metodología de estimación y aplicación sea clara y facilite la expansión en largo plazo. Para ellos se deberá adoptar, entre otros, los mecanismos legales para garantizar la actualización de tarifas de acuerdo con las condiciones que se definan en los contratos de operación, y establecer criterios de racionalidad y eficiencia en el diseño de la infraestructura básica.
- Adoptar los mecanismos legales y administrativos necesarios para el manejo autónomo e independiente de los recursos aportados por las entidades participantes por parte del Ente Gestor (METROLÍNEA S.A.).
- Incorporar las recomendaciones para el desarrollo institucional del Ente Gestor que se desprendan del programa de fortalecimiento institucional de las empresas gestoras de los sistemas integrados de transporte masivo que se establezca por el Ministerio de Transporte a través del programa de Asistencia Técnica con el apoyo de la Banca Multilateral y otras entidades de la Nación.
- Como condición previa a la entrada en servicio del sistema se deberán implementar las medidas de gestión de tráfico diseñadas en el marco del Diseño Conceptual y que son necesarias para la adecuada operación del SITM y articulación con el tráfico mixto.
- Asegurar la participación de los organismos de control para adelantar una vigilancia especial sobre la procedencia de los capitales que los inversionistas privados coloquen en el proyecto, de tal manera que se verifique el origen lícito de los mismos.

C. Mecanismos de seguimiento

La verificación de cumplimiento de las condiciones aquí descritas estará a cargo del Comité Técnico de Seguimiento del PNTU, conformado por representantes del Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría Técnica del Comité será ejercida por la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP.

Adicionalmente, en el convenio de cofinanciación entre la Nación, los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y METROLÍNEA S.A. se comprometerán responsabilidades específicas de la Nación y los municipios, así como los mecanismos de seguimiento y control de aportes, riesgos, manejo y recaudo, y la responsabilidad del respectivo ente territorial en la sostenibilidad del SITM, entre otros.

El Comité Técnico de Seguimiento y el Ministerio de Transporte definirán la metodología e indicadores necesarios para desarrollar su trabajo, incluyendo entre las causales y procedimientos para suspender los aportes de la Nación al sistema, el incumplimiento o retraso por parte de la ciudad de cualquiera de las obligaciones contenidas en este documento, así como verificar el cumplimiento de los parámetros listados en el anexo 2

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Conpes:

- Aprobar la participación de la Nación en el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para el Área Metropolitana de Bucaramanga por un monto máximo de \$161.318 millones, de acuerdo con la programación de desembolsos del Cuadro 4 y demás términos definidos en este documento y previo el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el artículo 2° de la Ley 310 de 1996.
- Declarar el SITM para el Área metropolitana de Bucaramanga como de importancia estratégica para el país, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

- Solicitar al Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación:

- Verificar antes de autorizar cualquier desembolso que las entidades territoriales cumplen los indicadores de gasto de ley, de acuerdo con el artículo 80 de la Ley 617 de 2000.
- Expedir la autorización de compromiso de presupuesto de vigencias futuras, de acuerdo al programa de financiación establecido en este documento.
- Concurrir con los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y METROLÍNEA a la suscripción del convenio de financiación para el Sistema (de acuerdo con la versión pro forma)
- Obtener, si es necesario, la autorización para contratar operaciones de crédito público u otras autorizaciones que aseguren la participación de la Nación en los términos definidos en este documento.
- Verificar el cumplimiento de las políticas establecidas para la reducción de emisiones contaminantes y uso de combustibles alternativos, establecidas en el CONPES 3244, así como las de gestión urbana de tráfico contempladas en el CONPES 3260.
- Definir las funciones, metodología y requerimientos de información para la evaluación y seguimiento del proyecto, conforme a lo establecido en el presente documento, y en el Documento Conpes 3260.
- Conformar y establecer las responsabilidades que en el desarrollo del SITM, se darán al Área Metropolitana de Bucaramanga.

- Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

- Acompañar el proceso de revisión y adecuación de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Acompañar y asesorar con el equipo interinstitucional "Mover Ciudad" la formulación de proyectos de desarrollo inmobiliario, espacio público y renovación urbana asociados al SITM.

- Solicitar a los Municipios de Floridablanca, Piedecuesta y Bucaramanga:
 - Incluir en la participación accionaria de METROLÍNEA S.A. a los Municipios de Piedecuesta y Floridablanca, considerando que hoy sólo el Municipio de Bucaramanga es accionista.
 - Capitalizar la empresa METROLÍNEA S.A. y garantizar los recursos necesarios para el funcionamiento de METROLÍNEA S.A. y las inversiones del SITM desde su constitución hasta el inicio de la operación. Se deberán cubrir los gastos de funcionamiento de METROLÍNEA S.A. hasta que entre en operación el sistema, y los recursos necesarios para la realización de los estudios y diseños definitivos complementarios que se requieren para la implementación del SITM.
 - Contratar el equipo básico de METROLÍNEA S.A., el cual deberá estar conformado por un Gerente y expertos en las áreas de transporte, finanzas, legal, reasentamientos y ambiental, entre otras.
 - Adelantar todas las gestiones necesarias encaminadas al cumplimiento de los indicadores de gasto de ley, de acuerdo con los procedimientos de las Autoridades respectivas.
 - Tramitar las autorizaciones, solicitudes de endeudamiento, convenios y demás procedimientos necesarios para la consecución de los recursos correspondientes a la inversión pública del proyecto de acuerdo con lo establecido en este documento.
 - Concurrir con la Nación a la suscripción del convenio de financiación para el SITM (de acuerdo con la versión pro forma), para lo cual adelantará las gestiones necesarias para la obtención de las autorizaciones de vigencias futuras requeridas, según lo consignado en el presente documento.
 - Continuar con la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto, incluyendo el diseño detallado del sistema de recaudo y centro de control, dentro del mes siguiente a la aprobación del presente documento.
 - Contratar y elaborar un plan de reorganización de rutas de transporte público para el Área Metropolitana de Bucaramanga, y un estudio técnico que demuestre la complementariedad de las ciclorutas con el SITM.
 - Realizar los estudios y asesorías complementarios necesarios para el desarrollo del proyecto, entre otros los diseños definitivos de la infraestructura vial para las rutas troncales y adecuación de corredores alimentadoras, estaciones y terminales; el plan de contingencia vial, el plan de manejo ambiental, el plan de gestión social, el plan de ordenamiento urbano y calificación de riesgo del Ente Gestor (METROLINEA S.A.).

- Realizar la apertura de los concursos o la firma de los convenios para la elaboración de los diseños definitivos de la infraestructura del proyecto a más tardar 10 días después de aprobado el presente documento.
- Reordenar el sistema de rutas de transporte público colectivo actual de acuerdo con los lineamientos establecidos en el presente documento, para lo cual los Municipios participantes y el Área Metropolitana de Bucaramanga deberán garantizar el fortalecimiento institucional y técnico de la Autoridad de Transporte (AMB).
- Implantar mecanismos para la capacitación y readaptación de la población económicamente activa actualmente vinculada al transporte colectivo de pasajeros en labores técnicas como mantenimiento, control de flota y similares para facilitar su vinculación al nuevo sistema.
- Explorar la posibilidad de generar ingresos adicionales para mejorar la calidad del servicio, financiar programas de seguridad ciudadana y/o expandir la infraestructura del sistema mediante negocios complementarios conexos al SITM tales como, publicidad, comercio, derechos de uso a redes e integración de desarrollos inmobiliarios al sistema y dotación de las áreas aledañas con mayor flujo de pasajeros con servicios y áreas comerciales.
- Reglamentar la reposición y desintegración física del parque automotor en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Fomentar el desarrollo de elementos de ordenamiento urbano, recuperación del espacio público y cultura ciudadana en torno al proyecto.
- Adelantar las actualizaciones catastrales en las manzanas que sean afectadas directa o indirectamente a lo largo de los corredores del SITM, y todas las actividades encaminadas a evitar la especulación con el valor de predios o inmuebles que puedan tener algún impacto nocivo en los costos del proyecto.
- Identificar los posibles desarrollos inmobiliarios que se puedan generar con la implementación del SITM con el fin de establecer mecanismos de gestión pública o privada que faciliten su desarrollo en el corto tiempo. Entre dichas actividades se deberá identificar proyectos prioritarios generados a partir de la dinámica del SITM.
- Adelantar las acciones necesarias para el proceso de reasentamiento de la población que se verá afectada por la construcción del SITM de acuerdo con las políticas establecidas para tal fin.
- Ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial para la inclusión del sistema como macroproyecto

- Estudiar la articulación del SITM con el plan vial actual de la ciudad y plantear de ser el caso sus respectivos ajustes, armonizando el SITM con los demás sistemas de la ciudad.
- Priorizar, dentro de la racionalidad y eficiencia en el gasto, los diseños definitivos del SITM, tanto arquitectónicos como de ingeniería, las zonas peatonales en las áreas de influencia del SITM sobre los vehículos particulares.
- Seguir los lineamientos de política establecidos en el Conpes 3260 de “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo”.
- Adelantar todas las gestiones legales necesarias para prohibir en la jurisdicción de los municipios participantes en el proyecto, la circulación de los vehículos de transporte público colectivo provenientes de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga que no participen en el SITM, una vez se inicie la operación completa de las 2 fases iniciales del proyecto.
- Cumplir con las normas de responsabilidad fiscal, programas de saneamiento fiscal, acuerdos de pago o convenios de desempeño, celebrados en el marco de las leyes 819/03, 617/00, 550/99 y 358/97; y las operaciones de deuda que haya realizado con la Nación.
- Garantizar el financiamiento de los SITM preservando el marco de la disciplina fiscal.

Anexo 1

Información sobre el AMB y el Transporte Público en el AMB

Cuadro 1.1

Información Demográfica AMB

Población Total	1.022.532
Población Urbana	96%
Participación Municipio de Bucaramanga	56%
Participación Municipio de Floridablanca	25%
Participación Municipio de Girón	10%
Participación Municipio de Piedecuesta	9%
Crecimiento Anual	1.88%

Fuente: DANE

Cuadro 1.2

Principales Indicadores del Transporte Público en el AMB

Viajes totales en transporte público	580.000
Rutas legales	104
Rutas informales	27
Vehículos de transporte	1.830
Sobrecarga estimada	60%
Edad media de la flota de transporte público	10,6 años
Longitud media de las rutas	23,6 Km
Ocupación media vehicular	371 pasajeros/día
Eficiencia operativa	1,3 pasajeros/Km recorrido
Número de empresas afiliadas	12
Valor del pasajero	\$750 - \$850

Fuente: Estudio de Complementación y Actualización del Diseño Operacional del SITM, SAIP Ltda., Diciembre 2003

Anexo 2

Inversiones en infraestructura susceptibles de cofinanciación de la Nación

1. Vías para servicios troncales:	Corresponden a los carriles izquierdos de las principales avenidas de la ciudad según lo definido en el presente documento. Cuando haya lugar a intervención de redes de servicios públicos en la adecuación de vías troncales la Nación sólo financiará el movimiento o adecuación de las mismas, lo cual no incluye renovación o expansión de redes.
2. Estaciones para Servicios Troncales	Lugares de parada de los servicios troncales, las cuales estarán ubicadas sobre el separador central y tendrán acceso en ambos sentidos. Las estaciones se construyen de manera que el nivel de las plataformas coincide con el nivel del piso interno de los buses para servicios troncales.
3. Terminales de integración	Permiten realizar transbordos entre servicios troncales y servicios alimentadores. Los portales también están habilitados para transbordos desde y hacia buses intermunicipales.
4. Infraestructura de acceso peatonal para estaciones de servicios troncales, pasos peatonales.	Pasos peatonales a desnivel: infraestructura para la movilización cómoda y segura de peatones desde y hacia las estaciones para servicios troncales, o Pasos peatonales a nivel con semaforización y señalización adecuadas.
5. Andenes	De máximo 4m de ancho, a lo largo de las vías para servicios troncales.
6. Ciclorutas, paradas y complementarias a los corredores troncales	Estarán ubicadas en uno de los 2 andenes colindantes con el corredor troncal o como lo indique el plan maestro que se diseñe para ello.
7. Corredores alimentadores:	Adecuación de los corredores viales por donde circularán las rutas alimentadoras para que soporten las nuevas cargas, de acuerdo con el diseño definitivo de las rutas y corredores alimentadores.

⁷ Se entiende por adecuación, una intervención básica y no profunda de los corredores viales. La Nación cofinanciará intervenciones en corredores alimentadores por un máximo de \$8.967 millones de pesos.

Anexo 3
Evaluación Económica

Se cuantificaron los siguientes beneficios económicos: a) reducción del tiempo de desplazamiento en el transporte público; b) reducción en costos de operación y mantenimiento del sistema de transporte público del municipio; c) reducción de emisión de gases; y, d) reducción de accidentes. Se monetizaron los siguientes costos económicos: a) inversión pública en infraestructura; b) inversión privada en: material rodante, sistema de recaudo y reducción de la sobreoferta; c) costos de mantenimiento; y, d) costos de organización y gerencia del SITM. Se estableció un periodo de análisis de 20 años con una tasa de descuento social del 12%, y se contempla el retiro de una sobreoferta equivalente a 6,58 buses por cada bus que entre al SITM.

Cuadro A3-1
Flujo de beneficios y costos del proyecto

Año	Costos	Beneficios	Flujo Neto
2004	-	0	0
2005	-58.749.624	0	-58.749.624
2006	-66.708.624	70.203.527	3.494.903
2007	-57.959.624	61.748.199	3.788.575
	-	-	-
2008	191.904.857	58.891.682	133.013.176
2009	-17.147.769	58.891.682	41.743.913
2010	-15.000.035	58.891.682	43.891.647
2011	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2012	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2013	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2014	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2015	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2016	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2017	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2018	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2019	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2020	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2021	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2022	-2.963.624	58.891.682	55.928.058
2023	-2.963.624	58.891.682	55.928.058

Fuente: Equity Investment.

Cuadro A3-2

Indicadores para diferentes escenarios de evaluación del proyecto

Indicador	Escenario beneficios completos	Escenario sin beneficios por reducción de accidentes	Escenario sin beneficios por descontaminación y reducción de accidentes
Razón Beneficio/Costo (B/C)	1,33	1,28	1,25
Tasa Interna de Retorno (TIR - %)	21%	20%	19%
Valor Presente Neto (VPN - Millones de pesos)	96.430	84.036	73.573

Fuente: Equity Investment.

Anexo 4

Supuestos de modelación financiera

Deuda pública

Se simuló un crédito por \$191.634 millones, por un plazo de 7 años con 2 de gracia, interés de DTF + 7% y cobertura de 1,3. Dentro del análisis se tuvo en cuenta el comportamiento de la sobretasa a la gasolina de los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga como se ilustra en los siguientes gráficos.

Se tuvieron en cuenta supuestos como la deuda actual del mercado, la remuneración de *capital* y el cumplimiento de las coberturas. El modelo proyectó los ingresos y egresos del sistema de acuerdo con las proyecciones señaladas y calculó la estructura deuda – capital manteniendo las coberturas mencionadas.

Se consideró el costo de inversión en material rodante para el parque dimensionado de buses para la operación troncal, busetas alimentadoras y sustitución de buses viejos por la inclusión de los buses troncales.

Inversión en Pisos y Talleres: COL\$ 14,955 millones del 2003

Se tuvieron en cuenta los costos de recaudo incluyendo el costo fiduciario.

Para los costos de operación se incorporaron los costos variables de operación y mantenimiento, los gastos de mano de obra operacional y los gastos de administración.

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

3552

**SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PARA
BUCARAMANGA Y SU ÁREA METROPOLITANA –
SEGUIMIENTO Y MODIFICACIÓN –**

DNP! DIES- GEINF
Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP
Ministerio de Transporte

Versión aprobada

Bogotá D. C. Diciembre 1 de 2008

I.	INTRODUCCIÓN.....	2
II.	ANTECEDENTES	2
A.	Jurídicos	2
B.	Justificación	3
III.	SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA METROPOLITANA – AVANCES DEL PROYECTO.....	3
IV.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y NUEVA PROPUESTA	6
	<i>A. Nuevo esquema operacional y cobertura de la demanda.....</i>	<i>7</i>
	<i>B Infraestructura</i>	<i>8</i>
	<i>C Costos de Inversión.....</i>	<i>9</i>
V.	FINANCIAMIENTO	11
	<i>A Esquema de Financiación del Proyecto SITM.....</i>	<i>11</i>
	<i>B Impactos del Sistema Integrado de Transporte Masivo.....</i>	<i>13</i>
	<i>C Mecanismos de seguimiento.....</i>	<i>15</i>
VI.	RECOMENDACIONES.....	16
VII.	ANEXOS.....	19

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – el seguimiento y modificación de los Documentos Conpes 3298: “Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga” del 26 de julio de 2004, y Conpes 3370: “Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga - Seguimiento”, del 1 de agosto de 2005, en cumplimiento con los requerimientos de la ley 310 de 1996. En el presente documento se exponen los principales avances del proyecto, y se incluyen algunas modificaciones. El proyecto se encuentra incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” y es considerado como un proyecto de importancia estratégica para la Nación y para los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB).

II. ANTECEDENTES

A continuación se presentan los antecedentes y justificación que dieron origen al proyecto que se presenta en este documento.

A. Jurídicos

Como fue inicialmente previsto y plasmado en el Documento Conpes 3298 del 26 de julio de 2004, el proyecto de Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga (Metrolínea), contemplaba la participación de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta, así como del Departamento de Santander y del Área Metropolitana de Bucaramanga para su desarrollo. Posteriormente, a través del Documento Conpes 3370 del 1 de agosto de 2005, se vinculó el municipio de San Juan de Girón al proyecto.

El 17 de agosto de 2005 se suscribió el Convenio de Cofinanciación entre la Nación, Bucaramanga y el Área Metropolitana, que establecía la financiación del SITM, las vigencias futuras en las cuales se debían realizar dichos aportes y las condiciones bajo las cuales se realizarían los correspondientes desembolsos. Posteriormente, el 28 de diciembre de 2005 se suscribió el otrosí No. 1 al Convenio de Cofinanciación, teniendo por objeto reemplazar el certificado de disponibilidad presupuestal de la Nación por el mismo valor inicialmente fijado. Luego, el 27 de enero de 2006 se suscribió el otro sí No. 2 con el fin de comprometer los recursos para el proyecto por parte del municipio de San Juan de

Girón. Finalmente, el día 28 de diciembre de 2006 se suscribió el otro sí No. 3 al Convenio con el fin de comprometer los recursos para el proyecto por parte del municipio de Piedecuesta.

Adicionalmente, se encuentra en trámite la suscripción del otro sí No. 4 al Convenio de Cofinanciación que vincula al municipio de Floridablanca al SITM, teniendo en cuenta que el 14 de mayo de 2008 mediante acuerdo No. 007, el Concejo Municipal autorizó a su Alcalde para comprometer vigencias futuras para el proyecto.

B. Justificación

En cumplimiento de lo establecido en el numeral III – Aspectos Institucionales literal b) Mecanismos de seguimiento de los SITM y el numeral vi) del Documento Conpes 3368 de 2005, el Ministerio de Transporte mediante oficio MT- 46961 del 15 de agosto de 2008, recomendó al Departamento Nacional de Planeación, la elaboración de un Documento Conpes de Seguimiento y Modificación al proyecto de SITM de Bucaramanga y su Área Metropolitana.

III. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA METROPOLITANA – AVANCES DEL PROYECTO

A continuación se describen los principales avances presentados en el desarrollo del proyecto Metrolínea:

Políticas Institucionales de Contratación: Teniendo en cuenta que los aportes de la Nación se financian a través de un crédito tramitado con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la contratación de la construcción de la infraestructura así como la interventoría de obras, ha seguido los lineamientos de las políticas de contratación de dicha Banca Multilateral, los cuales incluyen la puesta en marcha de los planes de manejo ambiental, manejo de tráfico y el plan de reasentamientos, como salvaguardas.

Los procesos de contratación para las concesiones de Infraestructura, Operación y Recaudo del SITM, que se encuentran respaldados con cargo a la tarifa, se rigieron por lo establecido en la ley 80 de 1993 de la legislación Colombiana, igualmente, por la política nacional de distribución de riesgos

plasmada en los Documentos Conpes 3107 del 3 de abril de 2001 y Conpes 3133 del 3 de Septiembre de 2001.

Avance en la Construcción de Infraestructura: Teniendo en cuenta lo establecido en el documento Conpes 3370 de 2005, a continuación en la Tabla No. 1 se indica el avance en la ejecución de obras del SITM:

Tabla No. 1 Estado de las Obras de infraestructura del SITM (Conpes 3370)

COMPONENTE	SUB-COMPONENTE	Unidad	META FISICA	SITUACION ACTUAL	OBSERVACIONES
Corredor Troncal Quebrada Seca – Puente Provenza.	Quebrada Seca – San Andresito.	km	1,17	1,17	Tramo terminado.
	San Andresito – Puerta del Sol.	km	1,26	1,26	Tramo terminado.
	Puerta del Sol – Puente Provenza.	km	2,32	2,32	Tramo terminado.
Corredor Troncal Puente Provenza – Papi Quiero Piña.	Puente Provenza – Cañaverál	km	1,75	1,50	En ejecución.
	Cañaverál – Papi Quiero Piña	km	2,40	1,46	En ejecución.
	Total Troncal	km	8,9	7,71	Avance del 87%
Corredor Pretroncal	Carrera 15 entre La Virgen y la Avenida Quebradaseca.	km	2,12	2,12	Tramo terminado.
	Carrera 27 entre Avenida Quebrada Seca y Puerta del Sol.	km	2,32	0,60	En ejecución.
	Carrera 27 entre Av. Quebradaseca y la Universidad Industrial de Santander.	km	3,25	3,25	Tramo terminado.
	Acceso a la ciudadela Real de Minas	km	6,40	0,00	En estudios y diseños.
	Total Pretroncal	km	14,09	5,97	Avance del 42%
Corredores Alimentadores	Corredores Alimentadores Girón, Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga	km	61,1	0,00	En estudios y diseños.
Infraestructura Complementaria (construcción e instalación)	Grupo 1 Puentes Peatonales	Un	6	0	En ejecución.
	Grupo 2 Puentes Peatonales	Un	7	0	En ejecución.
	Estaciones de parada puerta derecha	Un	46	0	En estudios y diseños.
	Estaciones de parada puerta izquierda	Un	12	0	En ejecución.
Estaciones de Integración de Cabecera	E.I Cabecera Norte (Kennedy) E.I Cabecera Papi Quiero Piña E.I Cabecera Piedecuesta E.I Cabecera Girón	Un	4	0	En estudios y diseños.
Estaciones de Integración Intermedia	E.I Intermedia Cañaverál E.I Intermedia Provenza	Un	2	0	La E.I Intermedia Provenza está en proceso licitatorio, La E.I Intermedia de Cañaverál se encuentra en estudios y diseños.

Fuente: Metrolínea S.A. (Información corte septiembre 30 de 2008)

Redes de Servicios Públicos: Metrolínea S.A., ente gestor del proyecto, ha coordinado con las empresas prestadoras de servicios públicos las labores de adecuación, traslado y sustitución de las redes que se han encontrado en los corredores, las cuales no contaban con un inventario real ni se conocía su estado de condición física.

Para mitigar el impacto de una mayor inversión en redes de servicios públicos, Metrolínea S.A. ha suscrito tres (3) convenios interadministrativos con la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Bucaramanga¹, dirigidos a respaldar los costos relacionados con el alumbrado público, y un (1) convenio interadministrativo con la Empresa de Acueducto Metropolitano de Bucaramanga² para cubrir los costos relacionados con las redes de acueducto.

Avance en la Implantación del Sistema Centralizado de Recaudo: En el año 2007, se adjudicó la concesión para el Sistema de Recaudo y Control de Flota³. La empresa seleccionada (Consortio Recaudar, hoy TISA S.A.) se encargará del diseño, suministro, implementación, pruebas y puesta en marcha de la integración tecnológica del Sistema de Información de Metrolínea (SIMLÍNEA), que cumplirá con las funciones de información y atención al usuario, comunicaciones inalámbricas y fijas, recaudo, control, gestión de flota y monitoreo de imágenes.

El usuario podrá utilizar en todo el Sistema la tarjeta inteligente sin contacto (TISC) como medio de acceso y de pago, permitiendo la integración tarifaria de los diferentes servicios del SITM.

En la actualidad el concesionario ya cuenta con la aprobación del cierre financiero por parte de la Banca Comercial.

Avance en Diseño Operacional: La Universidad Industrial de Santander (UIS), elaboró el diseño conceptual⁴ y operacional del SITM, teniendo en cuenta la matriz origen-destino⁵ del año 2003.

Con el fin de dar apertura al proceso para la contratación de la concesión de operación del Sistema en el año 2007, Metrolínea S.A, a través de la UIS, procedió a actualizar el diseño operacional, ajustando los factores de proyección de viajes (ver anexo No. 5 *Ajuste Demanda de Viajes*), la jerarquización de rutas, configuración de nuevos servicios y optimización de flota.

Avances en la Operación: Por medio de licitación pública, se adjudicó en el mes de diciembre de 2007, la concesión uno de operación del SITM, dejando desierta la concesión dos para un nuevo proceso

1 Convenios Interadministrativos Nos. 016 de 2006, 021 de 2007 y 043 de 2008 por un valor total de \$ 6.460 millones de pesos.

2 Convenio Interadministrativo No. 001 de 2006 por valor de \$ 3.276 millones de pesos.

3 Contrato de Concesión Licitación Pública M-LP-002-2007 adjudicado al Consortio Recaudar el 24 de septiembre de 2007.

4 Convenio Interadministrativo No. 033 suscrito entre el Área Metropolitana y la Universidad Industrial de Santander, Diciembre de 2004.

5 Estudio de complementación y actualización del diseño operacional del SITM, SAIP Ltda., diciembre 2003

licitatorio, el cual se adjudicó en el mes de febrero de 2008⁶. Los respectivos contratos ya se encuentran debidamente suscritos.

Los Concesionarios de operación seleccionados (Metrocinco Plus S.A. y Movilizamos S.A.), están conformados por pequeños transportadores y por las 12 empresas tradicionales de transporte colectivo del Área Metropolitana de Bucaramanga (ver tabla No. 2). En la actualidad los concesionarios ya cuentan con la aprobación del cierre financiero por parte de la Banca Comercial.

Tabla No. 2 Empresas y Pequeños Propietarios vinculados a los Concesionarios de operación

	Metrocinco Plus S.A.	Movilizamos S.A.
Empresas Vinculadas de TPC del AMB	4	8
Cantidad de Pequeños Propietarios	717	586
% Participación Pequeños Propietarios	80,36%	81,24%

Avance en Temas Sociales: Para mitigar el impacto que ocasiona la construcción de las obras del Sistema, Metrolínea S.A ha trabajado con las unidades sociales afectadas y la comunidad en general, haciendo uso de tres (3) instrumentos que componen el plan de gestión social, estos son: plan de reasentamientos (PDR), gestión social en obra, y participación y comunicación. En el anexo No. 1 *Avance en temas sociales* se detalla esta información.

Avance en Temas Urbanos: En el Área Metropolitana de Bucaramanga, conformada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y San Juan de Girón, se han articulado alrededor del SITM una serie de proyectos que potenciarán el desarrollo urbano y regional de los municipios vinculados, así como de aquellos que por su cercanía pueden integrarse al mismo. Para una mayor ilustración de los proyectos en mención, remitirse al Anexo No. 2 *Avance en temas urbanos*, del presente documento.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y NUEVA PROPUESTA

Metrolínea S.A. puso a consideración del "Grupo Interno de Trabajo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte, el nuevo alcance del proyecto para el SITM", el cual contempla una cobertura del 66% a partir del ajuste al diseño operacional que requiere la incorporación de 11,01 km de corredores pretroneales, 19 km de carriles para rutas alimentadoras, 12 puentes peatonales, una plataforma adicional de alimentación a la Estación de Transferencia de Provenza

⁶ Contrato de Concesión "uno" Licitación Pública M-LP-003-2007 adjudicada a Metrocinco Plus S.A. el 27 de diciembre de 2007 y Contrato de

en el costado oriental, la incorporación de 12 estaciones sencillas de parada (7 puerta izquierda y 5 puerta derecha), y la construcción de una glorieta. Con el fin de consolidar dicha propuesta, el Ministerio de Transporte recomendó la presentación de este documento.

A continuación se muestra un comparativo entre el diseño operacional, el alcance en infraestructura y costos del proyecto aprobado mediante el Documento Conpes 3370 y la nueva propuesta realizada por Metrolínea S.A.

A. Nuevo esquema operacional y cobertura de la demanda

El Documento Conpes 3298 definió una cobertura del 42% de la demanda total de viajes para el Sistema, entendida esta cobertura como la relación entre pasajeros movilizados (abordajes) por Metrolínea y pasajeros totales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). Esta cobertura se lograba con una configuración de rutas que establecía sus recorridos sobre los corredores principales del Área Metropolitana de Bucaramanga, como lo son: La Carrera 15, Autopista Bucaramanga-Floridablanca, Autopista Floridablanca-Piedecuesta, Autopista Bucaramanga-San Juan de Girón hasta Cenfer y la Carrera 27.

Posteriormente en el Documento Conpes 3370 se incluyó al municipio de San Juan de Girón y se integraron a través de servicios pretroncales y alimentadores, nuevos sectores como la Ciudadela Real de Minas, Provenza y Floridablanca, logrando aumentar la cobertura del Sistema al 63%.

La nueva propuesta operacional considera la creación de nuevos servicios pretroncales saliendo de las cuencas alimentadoras principales en el municipio de Floridablanca (pretroncal de la Cumbre y Bucarica) y en el municipio de Bucaramanga (pretroncal de la Carrera 33), aumentando su cobertura al 66% de la demanda de pasajeros movilizados del Área Metropolitana de Bucaramanga, lo que implica la realización de 939.630 abordajes en el AMB y 619.976 abordajes para el Sistema Metrolínea, que traducidos en viajes pagos representan 707.100 en el AMB y 387.446 en el Sistema Metrolínea, para el año 2009.

Esta nueva propuesta operacional, además de integrar los municipios antes mencionados, busca reducir el número de transbordos generados en el Sistema, atendiendo así de manera más directa las necesidades de la población. A continuación se presenta en la Figura No. 1 el escenario propuesto:

Figura N° 1. Plano de corredores del SITM – Nueva propuesta



Fuente: Metrolínea S.A.

B. Infraestructura

De acuerdo con lo consignado en el Documento Conpes 3370, el proyecto SITM incluye servicios de rutas troncales, pretroncales y alimentadoras, así como los sistemas de recaudo y control centralizados adaptados bajo las condiciones particulares de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Igualmente contemplaba 8,6 km (sic)⁷ de carriles exclusivos (troncales), 36,2⁸ km de carriles preferenciales (pretroncales), 61,1 km de corredores alimentadores, 4 estaciones de integración de cabecera, 2 estaciones de integración intermedias, 12 estaciones de parada puerta izquierda y 46 estaciones de parada puerta derecha.

Con la nueva propuesta operacional para Metrolínea se contemplan: 8,9 km de carriles exclusivos (troncales), 25,19 km de carriles preferenciales (pretroncales), 80,1 km de corredores alimentadores, 4 estaciones de integración de cabecera con sus respectivos patio-talleres, 3 estaciones de integración intermedias, 24 estaciones de parada puerta izquierda y puerta derecha, 49 paradas puerta derecha, una glorieta y una plataforma adicional de alimentación a la Estación de Transferencia de Provenza en el costado oriental.

⁷ En el Documento Conpes 3370 se reportó un valor de 8.6 km, sin embargo la cifra exacta es 8,9 km.

⁸ De los 36,2 km de carriles preferenciales, 22,11 km corresponden en la actualidad a corredores concesionados por INCO a las concesiones Comuneros (corredor Papi Quiero Piña-Piedecuesta) y ZMB (corredores Puerta del Sol- Puente el Bueno – Palenque y la Virgen-la Cemento).

A continuación en la tabla No. 3 se indica la nueva propuesta en infraestructura del SITM, en relación con lo contemplado en el Documento Conpes 3370 del año 2005:

Tabla No. 3 Nueva propuesta de infraestructura del SITM

CONCEPTO	UNIDAD	CONPES 3370	NUEVA PROPUESTA
Corredores Troncales	km	8,9	8,9
Corredores Pretroncales	km	36,2 ⁹	25,19
Adecuación de Rutas Alimentadoras	km	61,1	80,1
Puentes Peatonales	Un	13	25
Retorno operativo (Glorieta)	Un	0	1
Portales – Patio Talleres	Un	4	4
Estaciones de Integración Intermedias	Un	2	3
Estaciones Puerta Izquierda – Puerta Derecha	Un	12	24
Paraderos Puerta Derecha	Un	46	49

Fuente: Metrolínea S.A.

C. Costos de Inversión

De acuerdo con el documento Conpes 3370 de 2005, y bajo los parámetros contemplados en el estudio del diseño conceptual, se estableció un valor del proyecto a pesos constantes de 2003 de \$453.129 millones de pesos (\$586.911 millones de pesos constantes de 2008) de los cuales \$267.346 (\$346.966 millones de pesos constantes de 2008) corresponden a Inversión Pública y \$185.783 (\$239.915 millones de pesos constantes de 2008) a Inversión Privada.

En materia de adquisición predial y plan de reasentamientos, el presupuesto planteado en el Documento Conpes 3370 sólo contemplaba la adquisición de los predios necesarios para la construcción de los Portales del Norte (Bucaramanga) y Floridablanca, aquellos predios requeridos para los Portales de San Juan de Girón y Piedecuesta serían asumidos por el presupuesto de inversión privada con cargo a la tarifa.

Con el fin de disminuir el impacto de los costos en la tarifa, la construcción y adquisición de predios de los Portales – Patio Talleres del Norte, Piedecuesta y San Juan de Girón, serán asumidos con recursos de inversión pública, y por su parte, la obra de infraestructura del Portal - Patio Taller de Floridablanca se adelantará con cargo a la tarifa.

⁹ La Concesión Comúnceros (Contrato de Concesión No. 02 de 2006) tiene un valor de \$133.985 millones de pesos constantes de 2008. Los tramos utilizados por Metrolínea son Puerta del Sol - Cenfer (10.9 Km), y La Virgen - Cemento (1.7 Km).

El monto destinado a la adquisición de predios y a cubrir el plan de reasentamientos también se ha incrementado con la evolución de la obra y la rectificación del diseño geométrico de los corredores troncales, necesario para incluir los carriles de sobrepaso en las zonas de estación, ocasionando afectaciones prediales por un valor adicional de \$17.562 millones de pesos constantes de 2008. Adicionalmente, la nueva propuesta operacional plantea el aumento en número de estaciones sencillas de parada puerta derecha, de puentes peatonales, una plataforma adicional de alimentación a la Estación de Transferencia de Provenza en el costado oriental, y una glorieta, implica recursos adicionales para respaldar el proceso de adquisición predial de estas obras.

Teniendo en cuenta todos los anteriores ajustes y las necesidades de infraestructura mencionadas, el costo total de la inversión asciende a un total de \$868.633 millones de pesos constantes del año 2008, de los cuales \$494.985 millones corresponden a inversión pública. Los otros \$373.648 millones corresponden a inversión privada. Adicional al valor antes mencionado, la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Bucaramanga (Alumbrado Público) y el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, realizarán inversiones en redes de servicios públicos en los corredores del Sistema por un valor total de \$13.472 millones (pesos constantes 2008). La inversión en redes de servicios públicos realizada por la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Bucaramanga y por el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga no hace parte del Convenio de Cofinanciación del proyecto, por lo tanto no requiere contrapartida por parte de la Nación. En la tabla No. 4 se indica en detalle los costos del SITM:

Tabla No. 4 Nueva Propuesta de Costos del SITM (Pesos Constantes 2008)

ADQUISICIONES DEL PROYECTO	COSTO SITM CONPES 3370 de 2005	VALORES A INCLUIR EN LA NUEVA PROPUESTA	TOTAL NUEVA PROPUESTA (SITM)
1. BIENES	4.226.332	35.300.515	39.526.847
Predios y Reasentamientos	4.226.332	35.300.515	39.526.847
2. OBRAS	259.390.858	87.675.137	347.065.995
Corredores Troncales	58.336.384	25.576.208	83.912.592
Estaciones de Cabecera – Portales (Norte, Piedecuesta, Girón)	25.029.277	1.556.270	26.585.547
Patio-Talleres (Norte, Piedecuesta, Girón)	0	51607238.47	51.607.238
Corredores Pretroncales	78.861.005	-28.643.835	50.217.170
Puentes Peatonales	25.064.496	36.310.369	61.374.865

La Concesión ZMB (Contrato 01161 de 2001, Subproyecto No.9004 - Adecuación para un carril Adicional de la doble Calzada existente desde Floridablanca hasta Piedecuesta Estación El Molino) tiene un valor de \$57.029. millones de pesos constantes de 2008. El tramo utilizado por Metrolínea Floridablanca – Piedecuesta tiene una longitud de 9.51 Km.

Estaciones de Parada	13.618.181	21.366.585	34.984.766
Estaciones de Transferencia	6.726.912	14.608.513	21.335.424
Adecuación de Rutas Alimentadoras	11.590.363	-411.160	11.179.203
Construcción de Ciclorutas y/o Carril Floridablanca Piedecuesta	40.164.241	-34.295.050	5.869.190
3. INTERVENTORIAS OBRAS	13.721.702	8.177.279	21.898.981
TOTAL OBRAS (1,2 y 3)	277.338.892	131.152.931	408.491.823
Otros Costos *	7.748.275	2.809.229	10.557.504
Costos Financieros	61.908.718	14.027.423	75.936.142
TOTAL INVERSIÓN PÚBLICA	346.995.885	147.989.583	494.985.469
Portal - Patio Taller Floridablanca	22.440.296	73.559.704	96.000.000
Inversión Operadores - Buses	203.664.703	1.474.563	205.139.267
Inversión Operador Recaudo	13.810.009	58.698.465	72.508.475
TOTAL INVERSIÓN PRIVADA	239.915.008	133.732.733	373.647.741
TOTAL PROYECTO	586.910.894	281.722.316	868.633.210

Fuente: Metrolínea S.A.

* Los otros costos relacionados incluyen los siguientes conceptos: Consultoría y Asesoría Operación y Recaudo, Diseños del Sistema contratados por el Área Metropolitana de Bucaramanga con la Universidad Industrial de Santander¹⁰, Optimización de Diseños, Seguimiento y Monitoreo del Plan de Manejo Ambiental, Perito de Obra, Señalización. Todos estos conceptos son cubiertos con aportes de los Entes Territoriales al SITM.

Las rutas alimentadoras tendrán una intervención que no podrá exceder los \$11.179 millones de pesos constantes de 2008 (recursos dirigidos al tratamiento de las vías (\$10.646.5 millones) e interventoría de obra (\$532.5 millones)), cualquier valor adicional que se genere por este concepto deberá ser respaldado con recursos de los Municipios del Área Metropolitana.

V. FINANCIAMIENTO

A continuación se indica el esquema de financiación y la relación de costos del proyecto.

A. Esquema de Financiación del Proyecto SITM

Los aportes al sistema a cargo de la Nación, los Municipios de Bucaramanga, San Juan de Girón, Piedecuesta, Floridablanca, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Gobernación de Santander, fueron definidos en el documento Conpes 3370, contemplándose aportes por parte de la Nación en los

¹⁰ Convenio Interadministrativo No. 033 suscrito entre el Área Metropolitana y la Universidad Industrial de Santander, diciembre de 2004.

años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, y aportes por parte de los Entes Territoriales del año 2005 hasta el 2017.

A continuación, en la Tabla No. 5, se presenta el perfil de aportes de inversión pública al proyecto requeridos para la finalización de las obras del SITM:

Tabla No. 5. Nueva Propuesta de Aportes para el SITM (Miles de pesos constantes 2008)

VIGENCIA	Aportes Nación			Aportes Entes Territoriales			TOTAL
	Aportes Convenio actual	Aportes Nueva Propuesta	Total	Aportes Convenio Actual	Aportes Nueva Propuesta	Total	
% Part.	66,56%	77,8%	69,92%	33,44%	22,2%	30,08%	100%
2005	\$ 38.224.151	\$ 0	\$ 38.224.151	\$ 3.896.254	\$ 0	\$ 3.896.254	\$ 42.120.404
2006	\$ 23.377.870	\$ 0	\$ 23.377.870	\$ 5.127.703	\$ 0	\$ 5.127.703	\$ 28.505.573
2007	\$ 45.429.051	\$ 0	\$ 45.429.051	\$ 9.866.504	\$ 0	\$ 9.866.504	\$ 55.295.555
2008	\$ 59.265.216	\$ 0	\$ 59.265.216	\$ 12.017.809	\$ 0	\$ 12.017.809	\$ 71.283.025
2009	\$ 48.237.964	\$ 0	\$ 48.237.964	\$ 15.126.923	\$ 4.236.290	\$ 19.363.213	\$ 67.601.177
2010	\$ 3.930.650	\$ 0	\$ 3.930.650	\$ 15.206.782	\$ 4.236.290	\$ 19.443.072	\$ 23.373.722
2011	\$ 7.332.299	\$ 39.457.180	\$ 46.789.460	\$ 12.468.376	\$ 4.236.290	\$ 16.704.666	\$ 63.494.126
2012	\$ 5.165.409	\$ 14.168.229	\$ 19.333.638	\$ 11.808.892	\$ 4.236.290	\$ 16.045.182	\$ 35.378.820
2013	\$ 0	\$ 29.696.126	\$ 29.696.126	\$ 11.929.969	\$ 4.236.290	\$ 16.166.259	\$ 45.862.386
2014	\$ 0	\$ 31.818.422	\$ 31.818.422	\$ 7.679.386	\$ 4.236.290	\$ 11.915.676	\$ 43.734.099
2015	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 4.466.976	\$ 3.711.884	\$ 8.178.860	\$ 8.178.860
2016	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.992.972	\$ 3.720.021	\$ 7.712.993	\$ 7.712.993
2017	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.444.729	\$ 0	\$ 2.444.729	\$ 2.444.729
TOTAL	\$ 230.962.611	\$ 115.139.937	\$ 346.102.548	\$ 116.033.274	\$ 32.849.646	\$ 148.882.920	\$ 494.985.469

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte y Metrolínea S.A.

Metrolínea S.A. y los Municipios del Área Metropolitana vinculados al proyecto, deberán garantizar los mecanismos necesarios para que se vincule la participación privada en la financiación del proyecto.

Con el fin de hacer más asequible la tarifa a los usuarios del Sistema, los costos asociados a la construcción de 3 de los 4 Patio Talleres del SITM, que según documento Conpes 3370 se cargarían al presupuesto de inversión privada del proyecto, serán financiados con recursos de inversión pública. Financiar los Patio-Talleres del Norte, Piedecuesta y San Juan de Girón con cargo a la inversión privada, ocasionaría un incremento en la tarifa de operación de \$104 pesos por pasajero. Lo anterior, se ilustra en la tabla No. 6 y en la figura No. 2.

Tabla No. 6 Impacto en la tarifa de Inversiones Patio Talleres

Tarifa Operador	Con Cargo Inversiones Patio- Talleres a la Tarifa	Sin Cargo Inversiones Patio- Talleres a la Tarifa	Incremento Tarifa
Troncal (x Km)	4.535	4.070	
Pre-Troncal (x Km)	3.207	2.822	
Alimentador (x Km)	3.027	2.600	
Costo Ponderado Operador (x Km)	3.207	2.805	402
Tarifa para Operación PAX	830	726	104

Fuente: Metrolínea S.A.

Adicionalmente, con el fin de reducir el impacto sobre la tarifa al usuario, Metrolínea S.A. se encuentra evaluando alternativas de financiación para el SITM tales como desarrollos inmobiliarios.

B. Impactos del Sistema Integrado de Transporte Masivo

A continuación se describen los impactos ocasionados por el desarrollo e implementación del SITM en los municipios que componen el Área Metropolitana de Bucaramanga:

Impactos Sociales: La ampliación de la cobertura del proyecto permite que el SITM atienda una mayor demanda de usuarios, llegando a más barrios y zonas populares del AMB y cubriendo un área comercial fundamental como lo es la carrera 33 en el Municipio de Bucaramanga. Estos sectores tendrán diversos tipos de beneficios como el mejoramiento de accesibilidad y del nivel de calidad de vida de los ciudadanos que lo habitan y de aquellos que lo visitan.

Se considera como otro beneficio de tipo social, la reducción de los tiempos de viaje en que incurren los usuarios del servicio público de transporte, lo que se traduce en mayor disponibilidad de tiempo.

Impactos Ambientales: Con la integración de un parque automotor más moderno que involucra vehículos de transporte adaptados a combustibles limpios, se espera reducir las emisiones de gases efecto invernadero en la atmósfera, contribuyéndose así con la salud pública. De igual manera, a través de la

ampliación de la cobertura producto de la optimización del diseño operacional, se espera una reducción del consumo de combustible, y por ende la emisión de gases contaminantes lo cual beneficia al medio ambiente.

Impactos Técnico-económicos: La incorporación de tecnologías de punta a los vehículos que operarán el SITM, la programación y control de rutas y frecuencia de los buses, el sistema de recaudo adaptado al uso de una tarjeta inteligente y el mantenimiento de la flota, son herramientas que facilitarán la operación del Sistema y permitirán su continuo mejoramiento.

Impactos Culturales: La implantación del SITM motivará al ciudadano a crear nuevos hábitos enfocados hacia un comportamiento social más amable, factor que permitirá vivir mejor en sociedad. El sentido de pertenencia que generará el desarrollo urbano, social y ambiental del proyecto, motivará y comprometerá al individuo a conservar los bienes públicos. Con la construcción de un mayor número de puentes peatonales el Sistema genera un cambio de cultura vial, concientizando al individuo de la importancia de movilizarse de manera segura y sin riesgos inherentes al tránsito vehicular, reduciéndose así el índice de accidentalidad.

Evaluación Económica: Para adelantar la evaluación económica del proyecto con una cobertura del 66% de la demanda de transporte público de Bucaramanga y su Área Metropolitana, fue necesario realizar la cuantificación de los beneficios del sistema, tales como: disminución de tiempos de viaje, reducción de emisión de gases, disminución de costos operacionales y disminución de la accidentalidad, como se muestra en los indicadores de la tabla No. 7. En el anexo No. 4 *Evaluación Económica* se amplía esta información.

Tabla No. 7 Indicadores de la Evaluación Económica

A precios constantes 2008	(Miles de pesos)
VPN BENEFICIOS NETOS	76.065.833
TIR	22%
VNA Costos	282.309.144
VNA Beneficios	350.225.066
Ben/Cost.	1,24

Fuente: Metrolínea S.A.

C. Mecanismos de seguimiento

En cuanto a los mecanismos de seguimiento, el desarrollo de este proyecto se sujetará a las políticas establecidas en los documentos Conpes 3260 "Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo" del 15 de diciembre de 2003, y Conpes 3368 "Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo – Seguimiento" del 1 de agosto de 2005, y aquellos que le sustituyan, modifiquen o adicionen.

A continuación en la Tabla No. 8 se indica el cronograma de los hitos representativos del proyecto.

Tabla No. 8. Hitos del Desarrollo del SITM Metrolínea

ACTIVIDAD	FECHA ESTIMADA
Firma del Otrosí No. 4 que vincula oficialmente al municipio de Floridablanca al SITM	Cuarto trimestre 2008
Aprobación de recursos adicionales por parte de la Nación y los respectivos Entes Territoriales	Cuarto trimestre 2008
Suscripción del Otrosí No. 5 al convenio de cofinanciación por los nuevos aportes al proyecto, autorizados por este documento	Cuarto trimestre 2008
Suscripción del Otrosí No. 6 al convenio de cofinanciación por vinculación de la Gobernación	Primer trimestre 2009
Desarrollo del proyecto inmobiliario para la construcción de Portales	Segundo trimestre 2009
Inicio de operación del SITM (Fase I - Corredor troncal Quebrada Seca - Papi Quiero Piña, Pretroncal Cr 27, Cumbra y Bucarica)	Cuarto trimestre 2009
Estaciones de transferencia Provenza	Cuarto trimestre 2009
Estación de transferencia Cañaveral*	Cuarto trimestre 2010
Puesta en operación Patio - Talleres	Segundo trimestre 2010
Estaciones de cabecera	Segundo trimestre 2010
Operación SITM Completo	Tercer trimestre 2010

* En cualquier caso la estación Cañaveral se deberá financiar a través de desarrollos inmobiliarios y no contará con recursos de la Nación o del convenio.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la modificación al Documento Conpes 3370 Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para el Área Metropolitana de Bucaramanga del 1 de agosto de 2005, sin perjuicio de las recomendaciones establecidas en dicho documento . Diciembre 1 de 2008.
2. Aprobar la adición de recursos al proyecto SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en el presente documento. Diciembre 1 de 2008.

Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Transporte:

3. Concurrir con los municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, San Juan de Girón, Floridablanca, el Área Metropolitana y la Gobernación de Santander a la suscripción de una modificación al Convenio de Cofinanciación para el cumplimiento de los lineamientos definidos en este documento. Febrero 2009.

Sugerir a los Municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, San Juan de Girón, Floridablanca y a la Gobernación de Santander:

4. Disponer de los recursos necesarios y adelantar todos los trámites pertinentes para asegurar que el proyecto, según el acuerdo de cofinanciación a suscribirse, cuente en forma oportuna con los montos establecidos en cada una de las vigencias. Diciembre de 2008.

Sugerir a Metrolínea S.A. y al Área Metropolitana de Bucaramanga:

5. Agilizar los procesos de reestructuración de rutas, e introducir medidas y mecanismos para una oportuna y eficiente reducción de la sobreoferta de transporte público, incluyendo congelar las capacidades transportadoras y reglamentar el ingreso de nuevos vehículos al sistema de transporte colectivo. Junio de 2009.

6. Iniciar las actividades requeridas para la integración del transporte público colectivo (TPC) remanente con el Sistema Metrolínea, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 51 de la ley 1151 de 2007. Julio de 2009.
7. Coordinar la política tarifaria junto con el Área Metropolitana para el SITM y el transporte público remanente, asegurando la sostenibilidad del Sistema y una tarifa asequible para los usuarios. Segundo trimestre de 2009.

Sugerir a Metrolínea S.A., al Área Metropolitana de Bucaramanga y solicitar al Ministerio de Transporte:

8. Prestar especial atención al desarrollo del portal y patio-taller de Floridablanca, procurando la posibilidad de realizar aportes de capital que resulten de los procesos de desarrollos inmobiliarios que lleve a cabo Metrolínea, y así reducir los costos totales de la concesión.

Sugerir a la Gobernación del Departamento de Santander.

9. Adelantar las gestiones ante los respectivos cuerpos colegiados para obtener las aprobaciones que le permitan vincularse al proyecto. Diciembre de 2008.

Sugerir a Metrolínea S.A. y a los Entes Territoriales del Área Metropolitana de Bucaramanga:

10. Concurrir con la Nación a la suscripción de una modificación al Convenio de Cofinanciación. Diciembre de 2008.
11. Continuar con el desarrollo del SITM – Metrolínea, cumpliendo con los requisitos establecidos en este documento.
12. Analizar y gestionar otras alternativas de financiación para el SITM, tales como desarrollos inmobiliarios, en cumplimiento de los señalado en el documento Conpes 3260 de 2003. Segundo trimestre de 2009.
13. Fortalecer institucionalmente a Metrolínea S.A. para que garantice la operación del SITM en la fecha propuesta. Primer trimestre de 2009.



MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

050

Proceso: GESTION DE LAS FINANZAS PUBLICAS		
Subproceso: PRESUPUESTO		
No Consecutivo: 71	Código General: 3400	Página 1 de 1

LA SUSCRITA SECRETARIA DE HACIENDA Y EL PROFESIONAL
ESPECIALIZADO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA

CERTIFICAN:

Que el Proyecto de **SISTEMA DE SERVICIO PUBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU AREA METROPOLITANA**, fue considerado de importancia estratégica para el país, en el CONPES 3298 de 2004.

Que en el Consejo de Gobierno Municipal de fecha 6 de Julio de 2004, declaro de importancia estratégica para ciudad de Bucaramanga el SITM.

Que el proyecto consulta las metas Plurianuales del Marco fiscal de mediano Plazo.

Que las vigencias futuras excepcionales aprobada mediante Acuerdo 036 de 2004 y 064 de 2009, fueron autorizadas para proyectos de infraestructura del **"SISTEMA DE SERVICIO PUBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU AREA METROPOLITANA"**

Que el proyecto se encuentra consignado en el Plan de Desarrollo 2012-2015 **"Bucaramanga Capital Sostenible"** en la **Dimensión sostenibilidad Urbana**, eje programático, **Movilidad Vial y Peatonal**, programa, **Sistema Integrado de Transporte Masivo**, Subprograma, **Metrolinea**.

Que el proyecto se viene financiando con recursos de la sobretasa a la gasolina, por lo tanto no compromete para la nada la capacidad de endeudamiento del Municipio de Bucaramanga.

Expedido en Bucaramanga a los diecisiete (17) días del mes de agosto de dos mil doce (2012).

Cordial saludo,

MARTHA ROSA AMIRA VEGA BLANCO
Secretaria de Hacienda

ALBERTO MARAVEL SERRANO HERNANDEZ
Profesional Especializado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

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

Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00032-02

Actor: EFREN ANTONIO HERNANDEZ DIAZ

Demandado: ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CASANARE

Referencia: APELACION SENTENCIA

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 1996¹, 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

¹Adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2010

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

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 2008².

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 Gobierno 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.

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 1°, 2°, 3°, 4° y 5° 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 74³ del Decreto 1222 de 1986⁴, pues en contravía del principio de unidad de materia, 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

³Artículo 74. Todo proyecto de ordenanza debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o

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 1⁵ y 287⁶ 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 7⁷ 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 2003⁸ 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*”.

⁵ “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.”

⁶ “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.”

⁷ “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.”

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

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 345⁹ 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.

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.

⁹ “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.”

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.oo.

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 de 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 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 Presupuesto¹⁰ 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.

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 tomaron viables las disposiciones pertinentes del PDA regional, tal como lo diseñó la Ordenanza No. 1 de 2009.”

Con fundamento en el artículo 4º C.P.¹¹, 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”*.

¹¹ “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.”

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:

“[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 ente 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 12¹² 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.

¹²Artículo 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”

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 apropiarse vigencias futuras excepcionales, ello es posible en desarrollo de lo previsto en los artículos 104¹³ y 109¹⁴ del Decreto 111 de 1996¹⁵, 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 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 Desarrollo¹⁶, 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.

4.3. La Contraloría General de la República, por conducto de apoderado ¹⁷ judicial, en cumplimiento de su función constitucional y legal de supervigilar la legalidad del gasto

¹³ "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"

¹⁴ "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."

¹⁵ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman

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 magnitud¹⁸ 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 2009¹⁹, 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 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

¹⁷37 a 49

¹⁸Fls. 42 a 44

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*²⁰, *ciertas, específicas*²¹, *pertinentes*²² y *suficientes*²³, como carga mínima de argumentación que el actor debe exponer para evitar una decisión inhibitoria.²⁴

²⁰“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”²⁰, 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”.

²¹“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”²¹ 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”²¹ 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 constitucionalidad²¹ ”

²²“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 legales²² y doctrinarias²², 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”²²; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia²², calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”²² a partir de una valoración parcial de sus efectos.”

²³“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 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”

²⁴ Sentencia C-1052 de 2001

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**,²⁵ 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.”*

Como se examinará en detalle, más adelante, la Ley 819 de 2003,²⁶ *“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.

²⁵ Sentencia C-447 de 1997

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:

- 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 territoriales²⁷. 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 oportunidades²⁸.

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*”²⁹.

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

²⁷ “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”.

²⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-478 de 1992, C517 de 1992, C216 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.

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.

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”*³⁰.

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”*³¹.

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 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 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 1999³², 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 1996³³, 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 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 contrarie 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”*³⁴.

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 constitucional³⁵ 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 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

³⁴ C-432-2002.

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, 212 C.P.) presupuesto (arts. 151, 249 inciso primero, 252 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 *Ibidem* 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 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”.*³⁶

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

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 Orgánica³⁷.

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 pronunciamientos³⁸, 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 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 gastos³⁹, el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macroeconómico⁴⁰. 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 presupuestal⁴¹.

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

³⁷ 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.

³⁸ 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

³⁹ 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)

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

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

rumbo u orientación particular, lo que la convierte claramente en un instrumento de política macroeconómica⁴².

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 representación⁴³, sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto 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 macroeconómica⁴⁴. 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

⁴² Sentencia C- 066 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴³ 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 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 (“thepower of thepurse” 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 theWorld” (Edición preparada por Valentine Herman) TheMacmillanPress 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.

⁴⁴ 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

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.”⁴⁵

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 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)⁴⁶, 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)⁴⁷.

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

⁴⁶“**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.”

⁴⁷ “**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.

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 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

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.”

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 1989⁴⁸, 179 de 1994⁴⁹ y 225 de 1995⁵⁰, compiladas por el Gobierno Nacional en el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), y las Leyes 617 de 2000⁵¹ y 819 de 2003⁵².

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

⁴⁸ Por la cual se expidió el “Normativo del Presupuesto General de la Nación”

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

⁵⁰ Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

⁵¹ 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.

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

como para las garantías de las concesiones casos en los cuales se podía autorizar que se asumieran obligaciones que afectaran 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 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 registrarán 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)⁵³, 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, 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 del Marco Fiscal, conforme lo preceptúa el artículo 1°. 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

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 1° 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 5°⁵⁴ de la misma ley. 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 ordinario⁵⁵ 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

⁵⁴Artículo 5°. 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 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...”

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 apropiarse 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 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 153⁵⁶ 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

⁵⁶ 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

excepcionales del departamento "a partir del año 2010 hasta el 2018, por lo que procede confirmar el fallo del a quo.

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

F A L L A

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 VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETAMARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Otros documentos