

CITese: 201401001152340FE

Medellín, 16 de julio de 2014

H. Concejal
YEFFERSON MIRANDA BUSTAMANTE
Presidente Comisión de Presupuesto
Concejo Municipal
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico Proyecto de Acuerdo Nro. 251 de 2014.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto al Proyecto de Acuerdo Nro. 251 de 2014, *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras ordinarias”*, cuyo responsable es la Secretaria de Infraestructura Física, por valor de \$700.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Mantenimiento de Maquinaria y Equipo; por valor de \$4.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Mejoramiento Movilidad Vial Avenida 80-81; por valor de \$30.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Rehabilitación y sostenimiento de la Malla vial e Infraestructura Asociada del Municipio de Medellín; por valor de \$10.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción y Mejoramiento de Obras para la Movilidad Peatonal de Medellín; por valor de \$1.500.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción y Mejoramiento de Espacios Públicos de Medellín; por valor de \$3.500.000.000 de la vigencia 2015; por valor de \$1.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Realización de obras en Medellín un Jardín para la Vida; por valor de \$2.125.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción de Vías y Espacios Públicos Plan Parcial Pajarito y por valor de \$1.900.179.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción Puente Vehicular (Cra. 92 con Cll 80) sobre Quebrada Malpaso, me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

1. RÉGIMEN LEGAL

El principio de anualidad del presupuesto, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene origen en la Constitución misma y su esencia es la de poder realizar de

forma periódica y continua, control político al ejecutivo por parte de las corporaciones de elección popular y de la sociedad en general, sobre la gestión realizada en un periodo de un año y facilitar la toma de correctivos en términos de dicha gestión, de forma oportuna. Lo anterior en razón de que el presupuesto es un instrumento fundamentalmente político en el cual la sociedad, a través de sus representantes y los gobernantes, concertan la viabilización de las políticas públicas, mediante la asignación de recursos.

La aprobación anual del presupuesto por parte de las corporaciones de elección popular, constituye para el respectivo gobierno una autorización para captar recursos y aplicarlos a las necesidades de la sociedad a la cual representan. Sin embargo, la dinámica social, las necesidades de la misma y aún la cotidianidad de la administración pública no responden a una lógica de anualidad y por esta razón ha sido necesario matizar la aplicación del principio de anualidad e inclusive crear instrumentos aparentemente contradictorios con dicho principio. Es así como surgen las reservas y las vigencias futuras.

A este respecto dijo la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en concepto 002 de 2006, que:

“Tal como se concluyó en el concepto 001 de 2006, emitido por esta Dirección, las apropiaciones presupuestales (gastos) aprobadas por la Asamblea o Concejo, deben ejecutarse en su totalidad entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, es decir, durante la vigencia.

*Ahora bien, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, tal y como se precisó en el concepto 001 de 13 de julio de 2006, **“Si por alguna razón no es posible pactar el 31 de diciembre como fecha máxima de entrega y se requiere superar el año fiscal, la entidad territorial lo podrá hacer, pero en este caso deberá tener para ese proyecto autorización de vigencias futuras, cumpliendo para ello los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.***

Por lo tanto, en consideración a que por regla general lo que procede en el caso de los contratos que superen la vigencia, es solicitar la autorización para comprometer vigencias futuras ordinarias, a la respectiva corporación. (...)”

Como puede verse el mecanismo de las vigencias futuras para ejecutar recursos se encuentra justificado dependiendo de la necesidad del bien o servicio que se solicite y están fundamentadas en el artículo 23 del Estatuto Orgánico del

Presupuesto (Decreto 111 de 1996), modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, que establece:

“ARTICULO 23. <Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 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 9º 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.”

Así entonces la Ley 819 de 2003, que modifica la Ley 179 de 1994, distingue en el orden nacional de vigencias futuras ordinarias referido a la asunción de obligaciones que comprenden recursos de la vigencia fiscal en curso (art 10),

como en el presente caso, de las vigencias futuras extraordinarias (Art. 11), para los casos excepcionales, cuando se asumen obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Las misma Ley estableció para las Entidades Territoriales la posibilidad de aprobar obligaciones con presupuesto de vigencias futuras de las Entidades Territoriales (Art. 12), indicando que en todo caso debe contarse con aprobación del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces y para lo cual estableció las siguientes reglas:

Dice la Ley en cita:

ARTÍCULO 12. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES. *En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.*

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

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

(...).”

En este orden de ideas, la entidad territorial de acuerdo con la regulación que exista en su respectivo estatuto orgánico (municipal o departamental), dentro del ejercicio de la programación presupuestal y análisis financiero, es la que determina la pertinencia y necesidad de la vigencia futura, bien sea ordinaria o excepcional.

Para el caso concreto del municipio de Medellín el “COMFIS” mediante la Resolución 924 de 2011, y la 929 de 2012 que deroga el artículo 3º de la Resolución 924 de 2011, unifica las resoluciones mediante las cuales se reglamenta el procedimiento al cual está sometida la aprobación de vigencias futuras de las dependencias que conforman el Presupuesto General de Medellín. En el artículo 6º de la referida resolución se establecen los siguientes requisitos:

1. Justificación legal y económica de la solicitud por parte del Secretario de Despacho.
2. Certificado expedido por la Secretaría de Hacienda en el que conste que se analizó el impacto que tiene la vigencia futura como componente del gasto, de forma tal, que la autorización solicitada consultó las metas plurianuales del Marco fiscal de Mediano Plazo y no va en detrimento de la meta de superávit primario o de la sostenibilidad de la deuda.
3. Certificado expedido en la Secretaría de Hacienda en el que conste que el rubro cuenta con apropiación en la vigencia en curso y que el valor de dicha apropiación equivale al quince por ciento (15%) del valor total de las vigencias futuras solicitadas.
4. Concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación, cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional.

5. Concepto previo y favorable de la Dirección de Planeación Municipal en el que conste que el proyecto se encuentra consignado en el Plan de Desarrollo.

6. Acta del Consejo de Gobierno o Certificación de su Secretario en el que conste que los proyectos de gastos de inversión, que superan el período de gobierno, fueron declarados de importancia estratégica.

Conforme a las normas expuestas puede decirse en síntesis, que la autorización para comprometer apropiaciones de vigencias futuras, constituyen un mecanismo legal de ejecución del gasto, cuyo procedimiento está reglado, siendo competente la Administración Municipal¹ para presentar la Iniciativa y el Concejo Municipal para estudiar su aprobación, previa Resolución del COMFIS Municipal que así lo autorice, como lo exige la ley.

Ahora, respecto a la duda que genera si este tipo de autorizaciones son procedentes para asumir gastos de funcionamiento, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en concepto 002 de 2006, dijo que:

*“No es posible comprometer el presupuesto por la vía de las vigencias futuras ordinarias que superen el período de gobierno **en el caso de gastos de funcionamiento** y de proyectos de inversión que no sean declarados de importancia estratégica. Así mismo, no es posible la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año del período de gobierno”*

El referido concepto deja claro desde ahora que es tan válida la autorización de compromiso de vigencias futuras para gastos de inversión, como para gastos de funcionamiento siempre y cuando se dé cumplimiento a los requisitos que fijen la Ley y el COMFIS Municipal.

2. ANÁLISIS

¹ Conforme a lo establecido en el inciso 2º del Artículo 36 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Medellín que dice: “... Los proyectos de Acuerdo mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento, sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa de la Administración, a través del Secretario de Hacienda y el Titular de la dependencia donde se origina el Proyecto”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones procedemos a realizar el análisis concreto respecto al Proyecto de Acuerdo Nro. 251 de 2014, *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras ordinarias”*, cuyo responsable es la Secretaria de Infraestructura Física, por valor de \$700.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Mantenimiento de Maquinaria y Equipo; por valor de \$4.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Mejoramiento Movilidad Vial Avenida 80-81; por valor de \$30.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Rehabilitación y sostenimiento de la Malla vial e Infraestructura Asociada del Municipio de Medellín; por valor de \$10.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción y Mejoramiento de Obras para la Movilidad Peatonal de Medellín; por valor de \$1.500.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción y Mejoramiento de Espacios Públicos de Medellín; por valor de \$3.500.000.000 de la vigencia 2015; por valor de \$1.000.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Realización de obras en Medellín un Jardín para la Vida; por valor de \$2.125.000.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción de Vías y Espacios Públicos Plan Parcial Pajarito y por valor de \$1.900.179.000 de la vigencia 2015, para el proyecto denominado Construcción Puente Vehicular (Cra. 92 con Cll 80) sobre Quebrada Malpaso, así:

De acuerdo con la exposición de motivos el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consultan las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afectan la capacidad de endeudamiento del Municipio de Medellín, como debe constar en Certificado expedido por la Secretaría de Hacienda para el trámite de la aprobación por parte del COMFIS. No obstante lo anterior, vale la pena anotar que a esta agencia del Ministerio Público no se anexó el referido certificado, por lo que corresponde a la Corporación constatar la existencia y pertinencia del mismo.

Por no tratarse de un proyecto que conlleve inversión nacional **no se requiere** concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La iniciativa fue presentada por la Administración y el COMFIS Municipal expidió la Resolución 019 del 08 de mayo de 2014, aprobando la solicitud de vigencias futuras, según se manifiesta en la Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo, pero la cual no fue aportada con la solicitud del Concepto, a lo que le corresponderá a la Corporación verificar dicha Resolución. .

De lo expuesto se concluye que el proyecto de Acuerdo en su exposición de motivos refleja de manera clara e inequívoca la justificación económica que se daría con la aprobación de las vigencias futuras, para los cinco proyectos presentados. Es reiterada la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional sobre el principio de anualidad del presupuesto, que tiene origen en la Constitución misma y su esencia es la de poder realizar de forma periódica y continua, control político al ejecutivo por parte de las corporaciones de elección popular y de la sociedad en general, sobre la gestión realizada en un periodo de un año y facilitar la toma de correctivos en términos de dicha gestión, de forma oportuna. Lo anterior quiere decir, que la apropiación de recursos que afecten los presupuestos de vigencias futuras ordinarias es la excepción al principio de anualidad del presupuesto. Por consiguiente, le corresponderá a la Corporación verificar, en las reuniones de estudio del citado proyecto de acuerdo y/o en cada uno de los debates que se surtan previos a su aprobación, constatar que se den los presupuestos legales a la excepción al principio de anualidad del presupuesto.

El presente concepto no es vinculante, y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería de Medellín.

Atentamente,

MARTHA LIGIA MEJIA JARAMILLO
Personera (E) de Medellín