Personería

Personería de Medellín

Por tus derechos, más cerca

CITESE : 2020011877578EE

No. 20202620022472

Radicador: JALVAREZ Fecha: 2020-09-14 14 44:01
Remitente: PERSONERÍA DE MEDELLÍN
Destino: Comisión Segunda
Asunto: Respuesta concepto p . a 025 de 2020
www.concejodemedellin gov.co

CONCEJO DE MEDELLÍN EL PODER DE LA VOZ

Medellín, 10 de septiembre de 2020

Honorable Concejal
FABIO HUMBERTO RIVERA RIVERA
Presidente Comisión Segunda
CONCEJO DE MEDELLIN
Ciudad

Asunto: Respuesta Solicitud concepto Proyecto de Acuerdo Nro. 025 de 2020 *"Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras excepcionales."*

Atento Saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 20202120000551, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo 025 de 2020 *"Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras excepcionales"*, de la siguiente manera:

1. Constitución Política

"ARTICULO 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

MVQUICENO #atención: 859040147

administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTICULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto."

2. Fundamento del Principio de Anualidad del presupuesto y sus excepciones

El principio de anualidad del presupuesto, tiene origen en la misma Constitución, como lo ha afirmado la Corte Constitucional, y su esencia consiste en la necesidad de darle un importante grado de representación popular a la aprobación de los gastos contenida en el presupuesto. El control que ejercen las corporaciones de elección popular y a través suyo, la sociedad en general, sobre la actuación del Ejecutivo en el manejo presupuestal debe tener una periodicidad, que en casi todos los países es de carácter anual; de esta manera se establece no sólo un control eficiente del gasto público, sino también una adecuada planificación del gasto, facilitando la toma de correctivos de manera oportuna sobre dicha gestión.

Es así como el periodo de tiempo que abarca la vigencia presupuestal en Colombia lo encontramos en el artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto que señala: "*El año fiscal comienza el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año*".

Lo anterior, en razón a que el presupuesto es un instrumento fundamentalmente político en el cual la sociedad, a través de sus representantes y gobernantes, concreta la materialización de las políticas públicas, mediante la asignación de recursos a cada uno de los planes, programas y proyectos.

MVQUICENO #atención: 859040147

De esta forma, 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 sociedad y la cotidianidad de la administración pública, no responden siempre a una lógica de anualidad, la cual puede aparecer coyuntural frente a requerimientos de mediano y largo plazo.

Por esa razón ha sido necesario matizar la aplicación del principio de anualidad presupuestal e inclusive crear instrumentos aparentemente contradictorios con dichos principios, dando lugar al surgimiento de las reservas y las vigencias futuras.

3. Las vigencias futuras y sus clases

La vigencia futura es una operación que afecta esencialmente el presupuesto de gastos y se entiende como un compromiso que se asume en un año fiscal determinado, con cargo al presupuesto de gastos o ley de aprobaciones de años fiscales posteriores.

La Ley 819 de 2003 "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*" estableció dos tipos de vigencias futuras: **Las ordinarias**, que fueron previstas expresamente para las entidades territoriales en el artículo 12 y **las excepcionales** contempladas en la Ley 1483 de 2011 específicamente para el nivel territorial.

La diferencia entre estos dos tipos de vigencias futuras radica en que mientras la ejecución de las primeras afecta el presupuesto del año en curso, las obligaciones amparadas por vigencias futuras excepcionales no cuentan con apropiación

presupuestal alguna en el año en que son autorizadas, sino que tales apropiaciones son definidas para vigencias futuras.

4. Régimen Legal

Para estudiar entonces la aplicabilidad de las vigencias futuras, es preciso consultar la norma presupuestal del nivel nacional y territorial, así como las normas que la modifican.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 111 de 1996, modificado por la Ley 819 de 2003, consagró la posibilidad de autorizar que se asuman obligaciones con cargo al presupuesto de vigencias futuras. Dice la norma en referencia:

> *"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…"

Igualmente, la Ley 1483 de 2011 *"Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales"*, en su articulo 1, dispone que:

ARTÍCULO 1o. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA ENTIDADES TERRITORIALES.

En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto

del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

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

b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5o de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

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

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la

capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

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

PARÁGRAFO 2o. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

La misma Ley 819 de 2003, 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), de las vigencias futuras extraordinarias, y la Ley 1483 de 2011 (art 1), para los casos excepcionales, cuando se asumen obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. Igualmente, la Ley 819 contempló la posibilidad expresa que las Entidades Territoriales aprueben obligaciones con presupuesto de vigencias futuras (art 12), indicando que en todo caso debe contarse con apropiación del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.

MVQUICENO #atención: 859040147

Así, son las entidades territoriales, con apego a la regulación existente en el estatuto orgánico respectivo, quienes deben determinar la pertinencia y necesidad de acudir a las vigencias futuras, sean ordinarias o excepcionales.

Adicionalmente, se debe hacer hincapié en que no es posible comprometer el presupuesto por la vía de las vigencias futuras ordinarias que superen el periodo de gobierno en el caso de gastos de funcionamiento y de proyectos de inversión que no sean declarados de importancia estratégica. Así mismo, es importante reiterar que en el caso de las vigencias futuras excepcionales, sólo se podrán autorizar para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

5. Competencia

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, en su literal a) numeral 1, menciona como función del Alcalde, presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio, ello en concordancia con el artículo 315 de la Constitución Política, que en su numeral 5 señala que es atribución del Alcalde presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime conveniente para la buena marcha del municipio.

Asimismo, el artículo 345 de la Constitución Política señala que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por los concejos municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

En consecuencia, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, señala en su parágrafo 4 que al Concejo Municipal le

corresponde decidir sobre la autorización al Alcalde para comprometer vigencias futuras.

De esta manera, la administración municipal, en cabeza del señor Alcalde de Medellín, solicita autorización para adquirir obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias futuras excepcionales para ejecutar los gastos de inversión en los rubros del "Programa de Alimentación Escolar – PAE", en los períodos y por los valores que se describen, así:

INVERSION			
Responsable	**Proyecto**	**Denominación**	**2021**
Secretaría de inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	200075	Implementación del Programa de Alimentación Escolar – PAE Medellín	$50.000.000.000

El alcance de dicho programa es:

- Contribuir a mejorar el desempeño académico, la asistencia regular y promover la formación de hábitos alimentarios saludables en la población escolar y de la comunidad educativa.
- Atender a 223.302 niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en 457 establecimientos educativos oficiales y de cobertura contratada.
- Se ofrecerá un complemento alimentario para las jornadas de la mañana y tarde, complemento tipo almuerzo y complemento Vaso de Leche Escolar.

Manifiesta la Administración Municipal la necesidad de apropiar los recursos para iniciar el proceso de selección objetiva desde la vigencia inmediatamente anterior para garantizar la entrega desde el inicio del calendario escolar a los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

MVQUICENO #atención: 859040147

Tanto el proyecto de Restaurantes Escolares como el Vaso de Leche, se encuentran direccionados por lineamientos:

En el orden Nacional	En el orden Departamental	En el orden Municipal
CONPES Social 113, 1092, 091, Ley 1098 de 2006, lineamientos técnicos administrativos para el Programa de Alimentación Escolar y Adolescente PAE, Política Nacional de Seguridad Alimentaria	Ordenanza 17 de 2003 y el Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia	Decreto 2248 de octubre 25 de 2001articulado en la Constitución Política de 1991, en sus artículos 44, 45, 50, 53 y 67; Resoluciones 09357 de 2000, 1411 de 2000, y 1456 de 2003; Acuerdo Municipal 38 de 2005; Acuerdo 33 de 2002; Decreto 070 de 2003; Plan de Desarrollo Vigente; Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 29452 de 2017

Así mismo, solicita autorización para comprometer los presupuestos de vigencias futuras excepcionales a fin de ejecutar el proyecto *Ampliación Avenida 34 en doble calzada (Poblado),* cuyo responsable es el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín - FONVALMED, por los valores y en los períodos que a continuación se citan:

Proyecto	Inversión objeto a contratar	Vigencias futuras 2021	Vigencias futuras 2022	Vigencias futuras 2023	Total VF
9100003	Ampliación Avenida 34 en doble calzada (Poblado)	$28.130.764.231	$53.672.570.761	$4.752.862.648	**$86.556.197.640**

MVQUICENO #atención:-859040147

Trazando el alcance de dicho proyecto de la siguiente manera:

- Tramo: Segunda calzada Avenida 34 entre la quebrada la Escopetería y la carrera 35, incluye el intercambio a desnivel con la Loma de Los Parra.
- Tramo: Segunda calzada Avenida 34 entre la calle 6 sur y la calle 9 sur (Loma de los Balsos), incluye el intercambio a desnivel con la Loma de Los Balsos.

Indica la Administración Municipal, que la construcción de la Segunda Calzada Avenida 34 (El Poblado), tiene por objetivo mejorar las condiciones de movilidad a lo largo de esta vía, como una de las principales del sector, cuya ejecución por tramos obedece a la afectación que generaría llevarla a cabo en toda su extensión, en relación con la movilidad, el comercio y a la comunidad en general.

6. Conclusiones

El proyecto de acuerdo 025 de 2020 "*Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras excepcionales*", es jurídicamente viable dado que se encuentra en consonancia con la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y cumple en debida forma con los requisitos contenidos en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y específicamente el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, en lo atinente a las vigencias futuras excepcionales en el nivel territorial, siempre que se ajuste a los requisitos legales.

En este punto es necesario aclarar que el pronunciamiento que por este escrito se presenta a consideración del Honorable concejo, es un análisis jurídico objetivo sobre los elementos de la competencia para su formulación y trámite y los elementos adicionales relativos a la pertinencia y contenidos adicionales que puedan surgir en el curso del debate solo serán objeto de pronunciamiento cuando ellos contravengan el ordenamiento jurídico o fueren objeto de consulta

adicional y no comporten decisiones políticas que en lo pertinente atañen al control y deliberación de la Corporación Edilicia.

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 DE 2011) 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,

WILLIAM YEFFER VIVAS LLOREDA
Personero de Medellín

Proyectó: MVQUICENO, Profesional Universitaria Grupo de Gestión Jurídica
Aprobó: PAMURILLO, Asesor 20D - Líder Grupo de Gestión Jurídica

MVQUICENO

#atención: 859040147

PROYECTO: MVQUICENO		REVISO: PAMURILLO	
CODIGO:	[redacted] FAHJ064	VERSION	[redacted] 1
RESOLUCION	[redacted] 014	VIGENCIA:	21/01/2019