Medellín, noviembre 23 de 2020.

Honorable Concejal
JOHN JAIME MONCADA OSPINA
Coordinador de Ponentes
CONCEJO DE MEDELLIN
Ciudad

Asunto: Respuesta a solicitud Concepto Proyecto de Acuerdo Nro. 031 de 2020 *"Por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2021"*

Atento Saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 20202120000861, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo 031 de 2020 *"Por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2021"*, de la siguiente manera:

1. Introducción

Existen varios conceptos sobre el término de presupuesto entre los cuales podemos mencionar el que cita el Autor Rosenberg en su diccionario de Administración y Finanzas, al decir que un presupuesto es un resumen sistemático de las previsiones de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos

previstos para cubrir dichos gastos.1 No obstante, más específicamente, desde la órbita de lo público, se ha definido que el presupuesto *"es la herramienta que le permite al sector público (Estado) cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al estado en la economía del País"* ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO – ASIP.
En este orden de ideas, en la medida que el Estado va ampliando sus actuaciones en lo social, político, económico y ambiental, la función del presupuesto adquiere cada vez más importancia, debido a que, en este se procura estimar las necesidades financieras de un conjunto de órganos públicos con funciones definidas en un periodo de tiempo determinado, y es por ello que en palabras de Esteban Jaramillo, el presupuesto es un *"acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un periodo determinado"*2

Visto lo anterior, podemos decir que, el presupuesto público no es solo un instrumento de carácter legal y administrativo, sino que constituye el medio más idóneo para que la administración pública priorice las políticas económicas y sociales contenidas en los programas de gobierno y los planes de desarrollo, que por mandato legal está obligado a ejecutar; así como los gastos de funcionamiento que incurrirán todos los órganos que la integran, con el fin de poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios.

Una región o una ciudad será competitiva o no dependiendo de la infraestructura y servicios que ofrezca tanto a posibles inversionistas como a los potenciales ciudadanos que la habitarán, razón por la cual la asignación y eficiencia en el manejo de los recursos y el presupuesto público, se reflejará en el desarrollo o estancamiento de los territorios. 3

2. Análisis constitucional

Para ejecutar los mandatos constitucionales, la función administrativa debe contar con el presupuesto, como una herramienta de planificación de la administración

pública que responde a los recursos disponibles para materializar los fines del Estado en un periodo de tiempo determinado.

Entonces, se resalta que el presupuesto esta necesariamente vinculado al principio de Planeación. Por ello el artículo 346 de la Carta Magna expone que *"el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (...) deberá corresponder al Plan General de Desarrollo"*

Así, observamos como el legislador en nuestra constitución le da importancia al presupuesto y establece en el capítulo tercero y cuarto del título XII, una serie de normas muy claras y precisas que el gobierno debe tomar como guías de acción en el manejo de las rentas y los gastos de la nación, al servicio de los intereses generales.

Para continuar con el análisis especifico del tópico que nos atañe, esta Agencia del Ministerio Público procederá a analizar en un primer momento las competencias constitucionales del régimen presupuestal para las entidades territoriales, las cuales se encuentran contenidas en las siguientes disposiciones de la Constitución Política

> ***"Artículo 352.*** *Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente 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.*
> ***Artículo 353.*** *Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicaran, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto."*

En efecto, si bien el artículo 1 de la Constitución Política de 1991 estructura el Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; el contenido de la ley orgánica del presupuesto, sus

principios y directrices, deben ser acogidos por las entidades territoriales al expedir sus estatutos orgánicos presupuestales, adoptando y adaptando la regulación de orden nacional plasmando, en la práctica, la armonía entre lo nacional y lo local buscada por el constituyente en materia de hacienda pública.

En un segundo momento, analizaremos los artículos 356 al 364, en los cuales se establece como se deben distribuir los recursos del Estado. Las normas general más importantes son las siguientes:

En el artículo 356, encontramos que

> *"Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios".*

Resulta, también, pertinente advertir que la obligación de las ramas ejecutiva y legislativa, en cuanto al tema en cuestión, se limita a cumplir con el mandato contenido en el artículo 366 constitucional el cual prevé:

> *"El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".*

En vista de lo analizado, es notorio que la Constitución Política ha previsto mecanismos para orientar la distribución del gasto público hacia las personas con

necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa.

Corolario del acápite constitucional antes expuesto, logramos observar que el escrito del presente proyecto de acuerdo, está en consonancia con los preceptos constitucionales, toda vez que, la proyección de las entidades territoriales que busca establecer el presupuesto general de Medellín para la vigencia fiscal 2021, está orientada a cumplir y ejecutar los programas del Plan de Desarrollo Municipal, asegurando el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que han sido asignadas por la Constitución para la buena marcha del Municipio.

3. Análisis de competencia

El numeral quinto, del artículo 315 de la Constitución Política, establece la atribución del alcalde para presentar al Concejo el proyecto de acuerdo de presupuesto:

> *"Artículo 315. Son atribuciones del alcalde*
> *(...)*
> *5. Presentar oportunamente al Concejo 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 convenientes para la buena marcha del municipio (...)"*

Al verificar la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, encontramos que la iniciativa fue presentada a consideración del Honorable Concejo, por parte del Alcalde de Medellín.

De otro lado, y en desarrollo del precepto constitucional citado, en los términos de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el alcalde tiene en relación con el Concejo, la función de presentar el presupuesto en los siguientes términos:

"Articulo 91. Funciones. Modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente de la Republica o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:
A) En relación con el Concejo:
(...)
3. Presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto de rentas y gastos (...)"

Ahora bien, en cuanto a la aprobación, las competencias de la corporación de elección popular en lo relativo al presupuesto, se encuentra establecida en la siguiente disposición de la Constitución Política de 1991:

"ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:
(...)
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos."

De manera análoga, la Ley 136 de 1994. Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012, lee que

"Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:
(...)
10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación. (...)"

De lo anterior, se analiza que el legislador crea competencias propias derivadas de la necesidad de gestionar los propios asuntos, pero no por mano ajena sino directamente, por las autoridades elegidas popularmente. Ofreciendo a las entidades territoriales autonomía presupuestal, en aras de conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de

elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones en común, puestos en vigor exclusivamente por autoridades del nivel territorial.

En consecuencia, se observa que la iniciativa del proyecto de acuerdo 031 de 2020 *"Por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2021"*, se ajusta a derecho en cuanto a las facultades y atribuciones, establecidas para su presentación y tramite. No obstante, es necesario recomendar que la aprobación que debe impartir la Corporación, requiere que se haga observancia de lo dispuesto en el Plan de Desarrollo aprobado para el correspondiente periodo de gobierno.

4. Análisis de legalidad

El presupuesto, como sistema de administración pública, está conformado por un conjunto de normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados. Para respetar sus particularidades requiere de organismos de decisión política, unidades técnico normativas centrales y descentralizadas, responsables de las acciones de acuerdo con su nivel administrativo.

De acuerdo con el artículo 37 de la ley 42 de 1993 (Ley orgánica de control fiscal):

> *"El presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creados por ley o con autorización de esta."*

Desde el estatuto orgánico del presupuesto, compilado en el Decreto con fuerza de Ley 111 de 1996 tenemos que, aunque no se define el presupuesto, en el artículo seis si se establece que *"el sistema presupuestal está constituido por un*

plan financiero, por un plan operativo de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación"

El sistema presupuestal antes mencionado, lo podemos comparar en otras palabras con una *"programación presupuestal"*, proceso mediante el cual se establecen los lineamientos, instrumentos y procedimientos para la elaboración, presentación, estudio y aprobación del presupuesto de las Entidades.[4]

El resultado de este proceso son las directrices y parámetros que se fijan para orientar las decisiones presupuestales, y que no son otra cosa que la política presupuestal de la entidad territorial, la programación y cálculo de los ingresos y los gastos esperados para la próxima vigencia se realiza considerando la mayor cantidad de variables posibles y de acuerdo a la estructura definida en el artículo 11 del estatuto presupuestal Decreto 111 de 1996. El presupuesto tiene básicamente tres partes:

> *"a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;*
>
> *b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y*
>
> *c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan."*

En el ámbito territorial, de conformidad con el artículo 109 de la norma antes citada, se estableció que:

> *"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."*

Es importante tener en cuenta, que además del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional compilado en el Decreto 111 de 1996, existen otras disposiciones que complementan, adicionan y modifican la norma citada, estas son:

- La ley 617 de 2000 *"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"*

- Ley 819 de *2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*

- 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".*

- El artículo 40 de la ley 1551 de 2012 que incluyo el parágrafo 3 al artículo 117 de la Ley 136 de 1994, así:

"Parágrafo 3°. El Concejo Municipal o Distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

En todo caso los procesos de planeación local serán insumo para la formulación del plan municipal de desarrollo, así mismo se dará prioridad a las propuestas de inversión presentadas por los respectivos Consejos Comunales y Corregimientos de Planeación que dentro de sus respectivos planes garanticen complemento con trabajo comunitario, dentro del marco de los convenios.

Para la implementación y ejecución del presupuesto participativo, la administración municipal garantizará los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las Comunas y Corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito."

- La Ley Estatutaria 1757 de 2015, que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, establece en su artículo 90 que *"el presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales*

promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos."

Indica esta disposición en su artículo 91 que *"La ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión."*

Así mismo, la mencionada Ley establece que la finalidad de presupuesto participativo es *"recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Así mismo, el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas, en especial de los que tratan el Artículo 355 de la Constitución Nacional."*

4.1 Cumplimiento de normas

Por último, es importante que en el proyecto del caso de estudio, el Concejo verifique el cumplimiento de las diferentes normas del ordenamiento jurídico, que imponen obligaciones tales como:

- El limite a los gastos de funcionamiento del ente central y descentralizados, así como personerías, contralorías y concejos municipales, tal como lo dispones la ley 617 de 2000, en concordancia con lo establecido en el articulo 5º del decreto 678 del 20 de Mayo de 2020.

- Que el proyecto de presupuesto responda a las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo y que el cálculo de los ingresos y gastos se encuentre ajustado a las metas del Plan Financiero y a las metas del marco fiscal de mediano plazo según lo contemplado en la ley 819 de 2003.
- Verificar que los proyectos en los cuales el Municipio pretenda invertir recursos de su plan de inversiones para la próxima vigencia fiscal, cumplan con los requisitos de ley como lo es estar previamente inscritos y viabilizados en el Banco de Programas y Proyectos conforme a la exigencia del artículo 68 del Decreto Ley 111 de 1996.
- El articulo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011 impone que en la preparación del presupuesto se incluyan las partidas que permitan cubrir las condenas que en su contra tenga la entidad, por lo que se insta a la Secretaria General a dar cumplimiento al citado mandato y se advierte a la Corporación y al ejecutivo municipal que es su deber abstenerse de aprobar o ejecutar, presupuestos en los que no se hayan incluido las partidas o apropiaciones suficientes para atender el pago de condenas, entendiendo que según las citadas normas, el monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.
- De acuerdo con los artículos 268 y 269 del Decreto 1333 de 1986, es un gasto obligatorio para los municipios incluir en sus presupuestos de gastos de cada vigencia, la partida necesaria para la inhumación de cadáveres de personas pobres de solemnidad, lo cual comprenderá el costo de las cajas mortuorias y cruces para las sepulturas.
- Según lo dispuesto en el artículo 283 del Código de Régimen Municipal, para la aprobación del presupuesto es necesario que en este se hayan incluido las partidas necesarias para atender oportuna y totalmente el pago del servicio de toda deuda que resulte exigible en la vigencia respectiva, por concepto de empréstitos contratados.
- Que el proyecto este acompañado de los anexos correspondientes

- Que la inversión corresponda a lo aprobado en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI- correspondiente
- Que estén las apropiaciones para atender los gastos derivados de los acuerdos aprobados por el Concejo.
- Sobre los casos concretos, donde el alcalde solicita autorización para realizar determinadas operaciones presupuestales como traslados y adiciones al presupuesto, se debe tener en cuenta lo dicho por el Consejo de Estado, esto es, el trámite de modificaciones al presupuesto, se surte con la aprobación previa de la corporación de elección popular Concejo Municipal. 5

5. Jurisprudencia

Sentencia C 478 de 1992

"Las normas orgánicas presupuestales de los órdenes departamental y municipal, que son las relevantes para este fallo, se elaborarán teniendo en cuenta: a) los principios constitucionales del Título XII, particularmente los contenidos en los artículos 345 a 352; b) los principios contenidos en la ley orgánica de presupuesto, que, como los anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento; y c) las normas o principios que independientemente de los anteriores estime necesarios o convenientes la respectiva asamblea o concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales y legales"

DEPALACIO Tarea: 62687

Sentencia C 590 de 1992

> *"La "Inversión Social", sólo aparece en la Constitución de 1991. Cuando se habla de "inversión Social" se hace referencia directa al manejo presupuestal del Estado y ella, hace parte del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, en la forma en que lo determina el artículo 7o. literal b) de la ley 38 de l989 el cual discrimina las erogaciones estatales así: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, los cuales deben estar clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. La inversión social puede definirse entonces como todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población."*

6. Conclusión

Según lo expuesto, es necesario que el Concejo de Medellín al desprenderse de unas atribuciones que le son propias para trasladarlas al Alcalde, delimite claramente el ámbito de las mismas, de modo que sean claras e inequívocas y para determinados eventos. Igualmente, se debe recordar que la concesión de dichas facultades debe tener unos términos concretos en cuanto a su finalidad y duración en el tiempo, puesto que para recortar las mismas o delimitarlas si ellas no han expirado se requiere de un nuevo acuerdo sobre la materia.

DEPALACIO Tarea: 62687

Por lo anterior, esta agencia del Ministerio Público emite concepto favorable, pero condicionado a los aspectos acá considerados

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

DEPALACIO

Tarea: 62687

REFERENCIAS

1. Rosenber, Jerry M. Diccionario de Administración y Finanzas. Editorial Océano. Pág. 324
2. Esteban Jaramillo, Tratado de Hacienda Pública
3. PRESUPUESTO PÚBLICO - PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PEDRO ARTURO RODRÍGUEZ TOBO - Bogotá D.C., Noviembre de 2008
4. Ibídem
5. Consejo de Estado. Radicación Número 2686 del 26 de noviembre de 1993.M.P: Libardo Rodríguez

DEPALACIO Tarea: 62687