

Medellín, Mayo 26 de 2020

Doctor

FABIO HUMBERTO RIVERA RIVERA

Presidente Comisión Segunda

CONCEJO DE MEDELLIN

Ciudad

Asunto: Concepto jurídico PA 014 de 2020

Atento Saludo,

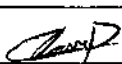
En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 2020210000041, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo 014 de 2020, "Por medio del cual se adiciona el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones"

1. Antecedentes

El presupuesto anual, constituye el componente final de todo proceso de planificación que contiene el cómputo anticipado de las rentas e ingresos que el ente territorial y sus establecimientos públicos esperan recibir en una determinada vigencia fiscal, así como los gastos en que incurrirán todos los órganos que lo integran y es por eso que su formulación comporta una estimación de las rentas y gastos para la respectiva vigencia en la que se aprueba. Y es bajo esta perspectiva, de ser una estimación, que es susceptible de ser modificado durante la vigencia en la que se aprueba.

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"
CNLAMIR #atención: 859024548

PROYECTO		REVISOR	
CODIGO	FAHJ064	VERSION	1
RESOLUCION	014	VIGENCIA	21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág.: www.personeriamedellin.gov.co			



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 ésta."

Desde el estatuto orgánico de presupuesto, compilado en el Decreto con fuerza de Ley 111 de 1996 tenemos que, aunque no se define el mismo, en el artículo 6 si se establece *"El Sistema Presupuestal está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación"*.

A su vez el artículo 11 *Ibíd*em indica que:

"El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes 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;

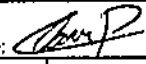
b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil 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 (L. 38/89, art. 7º; L. 179/94, arts. 3º, 16 y 71; L. 225/95, art. 1º)."

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

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO: 	REVISOR: 
CODIGO: FAHJ064	VERSION: 1
RESOLUCION: 014	VIGENCIA: 21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD	
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47	
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág.: www.personeriamedellin.gov.co	



"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".

En desarrollo de esta disposición transcrita, fueron expedidos por parte del CONCEJO Municipal los Acuerdos 52 de 1995 y 38 de 1997, que luego fueron compilados mediante Decreto Municipal 006 de 1998, dichas disposiciones adaptaron lo establecido en el Decreto 11 de 1996 al ámbito del Municipio de Medellín; al efecto en su artículo 11 consagró que:

"Composición del Presupuesto: El Presupuesto General del Municipio de Medellín se compone de las siguientes partes:

a. Presupuesto de Rentas: Contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, los ingresos del Fondo Local de Salud y los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos municipales.

b. Presupuestos de Gastos o Acuerdo de Apropriaciones: Incluirá las apropiaciones para el nivel central municipal, el Concejo Municipal, la Personería, la Contraloría General de Medellín y los establecimientos públicos del orden municipal, distinguiéndose entre Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública y Gastos de Inversión, estos últimos clasificados y detallados por secciones y órganos, unidad ejecutora, programas, subprogramas, proyectos, tarea y obra, sin embargo, durante el primer debate de los proyectos de presupuesto, las comisiones de presupuesto y plan podrían decidir qué partidas se aprueban de manera global.

c. Disposiciones Generales: Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General del Municipio de Medellín, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expide.

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO	<i>[Firma]</i>	REVISOR	<i>[Firma]</i>
CODIGO	FAHJ064	VERSION	1
RESOLUCION	014	VIGENCIA	21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág.: www.personeriamedellin.gov.co			



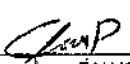
PARÁGRAFO: para el caso de los establecimientos públicos, la clasificación del Presupuesto de Gastos de Inversión de que habla el literal b), se aprobará en partida global. (Acuerdo 38 de 1997, art. 4º).

La iniciativa va encaminada a incorporar a la Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2020 por valor de **DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$251.543.029.892)**, por las fuentes de ingresos que se citan a continuación:

Posición Presupuestal	Concepto	Valor
13	RECURSOS DE CAPITAL	
135	Recursos de balance	81.465.639.894
1350401	Superávit	81.465.639.894
137	Otros recursos de capital	170.077.389.998
13702	Excedentes financieros	170.077.389.998
	Excedentes financieros Empresas Industriales y Comerciales del Estado no societarias	167.707.427.041
1370201	Empresas Industriales y Comerciales del Estado – EPM (ordinarios)	91.476.778.386
1370206	Empresas Industriales y Comerciales del Estado – EPM (adicionales)	76.230.648.655
	Excedentes financieros Establecimientos Públicos	2.369.962.957
137020201	Excedentes financieros Aeropuerto Olaya Herrera	2.369.962.957

CNLMIR

#atención: 859024548

PROYECTO: 	REVISOR: 
CODIGO: FAHJ064	VERSION: 1
RESOLUCION: 014	VIGENCIA: 21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág. www.personeriamedellin.gov.co	



	TOTAL ADICION	251.543.029.892
--	----------------------	-----------------

2. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 5 de la Constitución Política, el Concejo Municipal se encuentra facultado para estudiar, debatir y aprobar la iniciativa del Proyecto de Acuerdo 014 de 2020, expidiendo el respectivo acuerdo municipal, en los siguientes términos.

"Artículo 313 Corresponde a los Concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (...)"

En desarrollo de este mandato, la Ley 136 de 1994, en su artículo 32 al establecer las atribuciones de los Concejos Municipales, definió:

"Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

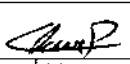
(...)

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 (...)"

Visto lo anterior, es claro que el honorable Concejo de Medellín tiene la competencia para dar trámite al Proyecto de Acuerdo 014 de 2020, no obstante, de la lectura de la citada disposición **es necesario indicar que la aprobación que debe impartir la Corporación requiere que se haga observancia de lo dispuesto por el Plan de Desarrollo aprobado para el correspondiente periodo de gobierno.**

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO: 	REVISOR: 
CÓDIGO: FAH0064	VERSION: 1
RESOLUCION: 014	VIGENCIA: 21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personeriamedellin.gov.co/Pág: www.personeriamedellin.gov.co	



3. Elementos de análisis.

El estudio, debate y aprobación del proyecto de acuerdo corresponde a la razonada y metódica disposición de las temáticas que lo integran, a saber:

a. La modificación al presupuesto por incremento en los conceptos de ingreso y gastos de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Decreto 006 de 1998

"Cuando durante la ejecución del Presupuesto General del Municipio de Medellín se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por leyes o acuerdos, se pueden abrir créditos adicionales, por el Concejo Municipal o por el Gobierno Municipal, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes: (Acuerdo 52 de 1995, art. 72)."

b. La estimación de los recursos de capital que se van a incorporar, debe darse en los términos del artículo 80 del Decreto Municipal 006 de 1998, esto es que

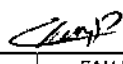
"La disponibilidad de los ingresos del Municipio de Medellín para abrir créditos adicionales al presupuesto será certificado por el Contador General del Municipio de Medellín. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe del Departamento de Presupuesto, o quien haga sus veces."

Al efecto, en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, se manifiesta en los antecedentes que la *"disponibilidad de los ingresos que se solicita adicionar mediante proyecto de acuerdo, fue certificada por la Contadora del Municipio de Medellín estableciendo de manera clara y precisa el recurso que servirá de base para la apertura de estos créditos adicionales(...)"*

En consecuencia, **se recomienda anexar los certificados de la Contadora Municipal, descritos en la exposición de motivos.**

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO: 	REVISOR: 
CODIGO: FAHJ064	VERSION: 1
RESOLUCION: 014	VIGENCIA: 21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email info@personeriamedellin.gov.co / Pág www.personeriamedellin.gov.co	



c. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 342 de la Constitución Política en armonía con el 346 ibidem, al Gobierno Nacional se le impone la debida correspondencia del presupuesto anual de inversiones con el plan nacional de desarrollo, todo en atención a que aquel es el instrumento que materializa el plan a corto plazo. En la medida en que las disposiciones constitucionales y orgánicas se hace extensibles al nivel territorial, tal precepto cobra plena vigencia en nuestro caso, **y se debe verificar que las apropiaciones, se encuentren destinadas a proyectos contemplados en Plan de Desarrollo Municipal para la vigencia 2020 -2023, además, el honorable Concejo podrá hacer seguimiento a esas inversiones en ejercicio del poder de control que le corresponde.**

d. En desarrollo del principio de sostenibilidad fiscal, en consideración a lo estipulado en los artículos 4,5 y 7 de la Ley 819 de 2003, encontramos que la entidad debe

- Según el inciso 2 del artículo 4 de la Ley 819 de 2003, las modificaciones al presupuesto debe ser coherentes con el Macro Fiscal de Mediano Plazo:

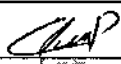
"El proyecto de presupuesto general de la nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a(, b) y c) del artículo 1 de la presente Ley.

De igual forma, las modificaciones o adiciones a las leyes anuales de presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el marco fiscal de mediano plazo previsto en la aprobación y discusión de la ley que se pretende modificar o adicionar".

- El inciso 4 y 5 del artículo 7 de la misma norma, establece que los proyectos de ley (entiéndase Acuerdo) donde se establezcan gastos adicionales deberán contener la fuente del ingreso que los financiará a efectos de prevenir el déficit fiscal, en los siguientes términos:

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO: 	REVISOR 
CODIGO: FAHJ064	VERSION:
RESOLUCION: 014	VIGENCIA: 21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personamedellin.gov.co/Pág.: www.personariamedellin.gov.co	



“Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

En el anterior sentido, **recomendamos que la Secretaria de Hacienda del municipio de Medellín en el ejercicio del análisis de impacto fiscal de las normas, certifique la adición de recursos al presupuesto municipal por los conceptos establecidos en el artículo primero (1) del presente proyecto de acuerdo.**

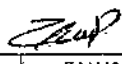
e. Finalmente, sobre el caso concreto donde el alcalde solicita autorización para realizar determinadas operaciones presupuestales como los traslados y adiciones al presupuesto, se debe tener en cuenta lo siguiente:

La Corte Constitucional se ha referido al tema de las modificaciones al presupuesto, señalando, en primer lugar, que esta facultad corresponde exclusivamente al Congreso de la Republica. El Ejecutivo únicamente se encontraría facultado para ello, en Estado de Excepción. (Ver Sentencia C-192/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Esa alta corporación también ha hecho referencia a los traslados presupuestales, operación que igualmente se constituye en una modificación al presupuesto, y ha expresado que cuando aumenta el monto de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión, solo puede hacerlas el órgano de elección popular, salvo durante estados de excepción, en que se acepta esa modificación por Decreto. (Ver Sentencia C-337/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Sentencia C-685/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO:		REVISOR	
CODIGO	FAHJ064	VERSION	1
RESOLUCION	014	VIGENCIA	21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personeriamedellin.gov.co/Pág.: www.personeriamedellin.gov.co			



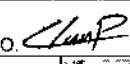
En este orden de ideas, es claro que en el nivel nacional, una vez sea aprobado el presupuesto por el Congreso de la República, las modificaciones a los montos aprobados por concepto de gastos de funcionamiento, servicios de la deuda e inversión, que impliquen una adición al monto de las apropiaciones iniciales para dichos conceptos, o un crédito adicional o traslado dentro de los mismos (de inversión a funcionamiento por ejemplo), requerirá del trámite ante el Legislativo, por solicitud del Ejecutivo.

En cuanto a las entidades territoriales, se cumple igualmente que los mismos requerimientos, excepto que en el presente caso en ningún momento ni aun en estados de excepción el Alcalde adquiere competencia en la materia, por lo cual, el trámite de modificaciones al presupuesto, se surte con la aprobación previa por parte de la Corporación de elección popular Concejo de Medellín, conforme también a lo expresado el Consejo de Estado en la Sentencia con radicación Nro. 2686 del 26 de noviembre de 1993 M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez

Según lo expuesto, se recomienda 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 su duración en el tiempo.

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO. 	REVISOR 
CODIGO FAHJ084	VERSION
RESOLUCION 0014	VIGENCIA 21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág.: www.personeriamedellin.gov.co	

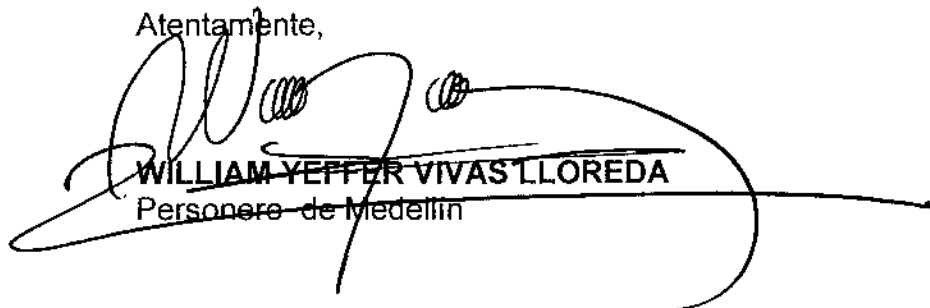


4. Conclusión

Visto lo anterior, en el sentido, es procedente, en este orden de ideas, indicar que el Concejo Municipal es competente para tramitar y aprobar el presente proyecto.

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.

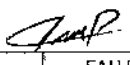
Atentamente,



WILLIAM YEFFER VIVAS LLOREDA
Personero de Medellín

CNLAMIR

#atención: 859024548

PROYECTO: 		REVISOR: 	
CODIGO	FAHJ064	VERSION	1
RESOLUCION	014	VIGENCIA	21/01/2019
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pag.: www.personeriamedellin.gov.co			

