

EXPOSICION DE MOTIVOS

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE ACUERDO POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 27 Y SE DEROGAN LOS ARTICULOS 28,30,32 Y 33 DEL DECRETO No. 076 DE 2005 “POR EL CUAL SE COMPILAN LOS ACUERDOS MUNICIPALES 052 DE 1996, 084 DE 1996, 018 DE 2000 Y 031 DE 2004, QUE CONFORMAN EL ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”.

Señor Presidente:

Por su conducto someto a consideración de esa Honorable Corporación, el proyecto de acuerdo en referencia, teniendo en cuenta que revisado el Estatuto Orgánico Presupuestal del Municipio, contenido en el Acuerdo No 076 de 2005 se evidencia la necesidad de modificar la regulación de las vigencias futuras, con el fin de adoptar y adaptar las disposiciones orgánicas presupuestales de orden nacional vigentes en la materia en especial las incluidas en la ley 819 de 2003

Para tal efecto, a continuación se relacionan las normas constitucionales y legales en que se fundamenta la reforma propuesta, se transcriben algunas apartes jurisprudenciales que se describen el proceso de adopción, por parte de las entidades territoriales de las disposiciones orgánicas de orden nacional así como la doctrina de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la materia y finalmente se realiza una explicación detallada del texto planteado.

1.- Fundamentos Constitucionales

Las competencias y contenido de la regulación orgánica presupuestal para las entidades territoriales en general, y para los municipios, en especial, se encuentran establecidas en las siguientes disposiciones de la de la 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 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 titulo se aplicaran, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.**

ARTICULO 313. Corresponden a los concejos: (...)

5. **Dictar las normas orgánicas del presupuesto** y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
(...)” (negritas extratextuales).

2.- Interpretación armónica de las normas constitucionales mencionadas de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.

Aunque en una primera lectura se pudiese concluir que existe una contradicción entre el artículo 313 y 352 de la Constitución Política en materia de otorgamiento de competencias para la expedición de la regulación orgánica presupuestal entidades territoriales, la Corte Constitucional, en sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, proceso D-0033, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz se pronunció al respecto, estableciendo cuál era el contenido de la ley orgánica del presupuesto y como sus principios y directrices debían ser acogidas 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.

Dijo al respecto nuestro máximo tribunal constitucional:

“(…)

Hay que entender la extensión de principios presupuestales nacionales al nivel territorial como una herramienta que limita la independencia o la autonomía presupuestal, en aras de la unidad de objetivos y de procedimientos presupuestales, y en últimas de la coherencia en el manejo del gasto público. (…).

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. (…)

De otra parte, algunos de los principios fundamentales contenidos en la ley Orgánica de Presupuesto apuntan igualmente a hacer del presupuesto una herramienta que se auto contiene, que tiene límites, que puede ser usada repetidamente sin deformarse y que puede aplicarse de igual manera en varios niveles administrativos y territoriales. (…)

La unidad presupuestal tiene en el art. 353 de la Carta Política una consagración que no puede desconocer el intérprete y a la cual se suma la que recibe en el artículo 352. En este caso **se recurre a una técnica similar a la tradicionalmente empleada por las normas nacionales orgánicas del presupuesto para someter a los presupuestos locales y seccionales a sus principios la remisión a las bases teóricas y operativas de la materia presupuestal nacional.**

(…)

6. Articulación unidad- autonomía en lo presupuestal.

(…)

6.1 El proceso presupuestal en el contexto de la autonomía.

(…)

Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal, El presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos departamentales y municipales ha adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.

El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada 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 comunes.

Estos presupuestos serán elaborados, aprobados, modificados y puestos en vigor exclusivamente por autoridades del respectivo ente. Es el reflejo de un principio autonómico fundamental la existencia de las competencias propias. La existencia de estas se deriva de la necesidad de gestionar los propios asuntos, pero no por mano ajena sino directamente, por las autoridades elegidas popularmente, para lo cual es preciso crear las competencias que enmarquen la actividad de esas autoridades locales. En lo que concierne a lo presupuestal se tratara de un rango amplio y complejo de competencias que, desagregadas, se reducen a cuatro: una primera competencia, que es ejercida por el ejecutivo en la respectiva entidad territorial, de preparar, presentar y algunas veces adicionar el presupuesto, la que se denominará genéricamente “**preparación del presupuesto**” le sigue en el tiempo el ejercicio de la segunda competencia, consistente en discutir y aprobar el presupuesto, que de manera general se llamara en adelante de “**aprobación**” y que corresponde exclusivamente al órgano de elección popular. Aprobado el presupuesto (y sus adiciones si las hay), vendrá una tercera fase de cumplimiento de lo aprobado, que se llamará en aquí “**de ejecución**” coetánea con la cuarta fase de **control** ejercida por el respectivo órgano contralor.

(...)

Se dejó establecido que en Colombia impera un sistema jurídico-económico de unidad monetaria, fiscal, aduanera y cambiaria. Adicionalmente, existe un sistema de planificación integrada. La economía, al menos la estatal, tiene un manejo centralizado que empezará a cambiar gradualmente a partir de la constitución de 1991 a medida que se profundice el proceso autonómico. Por esto se requiere de un mecanismo que coordine y unifique los presupuestos de los entes territoriales entre si y con el presupuesto nacional En su ausencia, la unidad de las demás políticas corre peligro. **La unificación puede adelantarse a través de dos vías.** Coordinar la actuación local, seccional y nacional mediante instancias administrativas, como se hizo en la nueva Constitución para lograr la coordinación del proceso de planeación (ver arts. 339 inciso 2°, 340 incisos 1°,3° y 4°, 341,342,344), **o conseguir un ejercicio uniforme de la respectiva función (en este caso presupuestación), apelando a la fijación de unos principios y procedimientos comunes, aplicables tanto a lo nacional como a lo territorial.**

La cohesión del sistema presupuestal asegura que un elemento más del sistema económico general esta trabajando al unísono en todo el territorio nacional.

Pero además de satisfacer esa necesidad genérica, la cohesión presupuestal por vía de principios conlleva beneficios concretos nada despreciables.

El primero de ellos consiste en evitar desviaciones, anomalías o mutaciones en los presupuestos de las entidades territoriales. Para evitar que las nacientes administraciones territoriales de elección popular se vean tentadas a emprender obras y tareas desmesuradas o carentes de financiación o que adopten principios presupuestales y contables incompatibles con los utilizados en toda la Nación, se impone la necesidad de respetar ciertos cánones de funcionamiento en la materia.

Esos principios comunes a todas las haciendas garantizan también que las transferencias de la Nación a las entidades territoriales tengan el uso para la cual están destinadas.

La relación planificación- presupuestación se pondría en peligro de existir una independencia absoluta en materia presupuestal.

(...)

6.2 Interacción de los principios anotados.

Una vez identificadas las particularidades de cada una de los principios que intervienen en el tema presupuestal, es preciso establecer como interactúan.

Se advierte que el campo donde coincidirán es el orgánico presupuestal, esto es, la normativa en la cual se plasman los principios y procedimientos.

(...)

La materia orgánica de presupuesto, se transforma en competencia concurrente de los tres niveles. **La adopción de lo tratado en la ley orgánica de presupuesto como pauta para los procesos presupuestales de los entes territoriales es un reconocimiento de la preponderancia de lo nacional unitario sobre lo territorial autónomo.** La interacción se da partiendo de la premisa de una supremacía. Esta preponderancia del elemento nacional contenido en la ley orgánica encuentra su justificación en los principios tratados de jerarquía y de necesidad de salvaguardar la unidad jurídica y económica de la nación.

La materia presupuestal de las entidades territoriales se manifestara en su aplicación práctica: los respectivos presupuestos anuales que son la expresión de la política de la entidad territorial.

(...)

La interacción entre lo unitario y lo autónomo en materia presupuestal se dará mediante la aplicación del contenido de la ley orgánica (principios y procedimientos) a los niveles territoriales, lo que encierra una aplicación de los principios de jerarquía y de salvaguarda de la unidad (en este caso presupuestal). La remisión a los principios legales se hará a todo nivel: regional, departamental, provincial, distrital, y municipal; dondequiera exista una competencia formal para expedir presupuestos y normas relacionadas con los mismos. Las normas orgánicas se utilizaran en situaciones diferentes pero similares, trátase de una aplicación literal de lo orgánico presupuestal o de una analógica.

(...)

7.1. Lo presupuestal alrededor de la ley orgánica.

(...)

La constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la Ley Orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos el nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). La nueva Constitución innova en materia presupuestal no solo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al

enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias. **Es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la ley 38 de 1989 a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de estas, a los respectivos presupuestos anuales.** Esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. **Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello.. en donde no existía materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas departamentales y municipales.**
(...)

7.3 lo que resta a las entidades territoriales de la competencia orgánica presupuestal.

Como fruto de la existencia de comisiones separadas para la territorial (comisión II) y para lo Económico (comisión V), la constitución de 1991 exhibe caracteres autonomistas en lo que hace a las haciendas seccionales y locales, y características centralizantes en lo relativo a la hacienda nacional. **Esta aparente contradicción se resuelve, como se expresó antes, articulando lo local dentro de lo nacional por la vía de los principios, aplicados de manera jerárquica, con prevalencia del modelo constitucional y legal de tramite presupuestal.**

Esto deja al ámbito local la tarea de identificar y utilizar las modalidades específicas, y las adiciones a los principios constitucionales y legales, que no entren en contradicción expresa a tácita con los mismos.

(...)

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 las anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento; y c) las normas o principios que independientemente de las anteriores estime necesarios o convenientes la respectiva asamblea o concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales y legales.

La remisión a las normas superiores en materia presupuestal afecta la autonomía aparente que parece fluir de los artículos 300-5 y 313-5 de la constitución. **En cuanto a las normas departamentales y municipales que reciben el calificativo de orgánicas en esos artículos se concluye que su efectividad necesariamente será residual, pues aquellas solo podrán establecer variaciones a partir de las bases establecidas por la constitución y la ley orgánica, cuidándose de no contradecirlas, (Negrillas extratextuales).**

3.- Disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional en materia de regulación orgánica presupuestal de las entidades territoriales.

El estatuto Orgánico de Presupuesto, compilado mediante el Decreto 111 de 1996, reguló en los siguientes términos, las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales.

ARTICULO 104. A mas tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre la programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas prevista en la ley orgánica de presupuesto (ley 225 de 1995, art.32).

ARTICULO 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 (Ley 38 de 1989 Art. 94 ley 179 de 1994. Art. 52.

4. Regulación orgánica presupuestal de orden nacional en materia de vigencias futuras.

La autorización para comprometer vigencias futuras en el orden nacional se encuentra actualmente regulada en la ley 819 de 2003, norma que en su capítulo II contiene normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal.

Es de anotar que la mencionada ley reguló las vigencias futuras ordinarias y excepcionales para los órganos que hacen parte del presupuesto Nacional, modificando el artículo 9° de la ley 179 de 1994 y artículo 3° de la ley 225 de 1995 respectivamente en materia territorial, reguló en su artículo 12 las vigencias futuras ordinarias, guardando silencio total sobre las vigencias futuras excepcionales.

Establece la ley 819 de 2003 al respecto:

ARTICULO 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 mediano plazo de que trata el artículo 1° 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 reprojectos 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 periodo 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 presentara un informe trimestral a dicho consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

ARTICULO 11. Vigencias futuras excepcionales. El artículo 3 de la ley 225 de 1995 quedara así

El consejo superior de la 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 de mediano plazo del que trata el artículo 1° de esta ley.

La secretaria ejecutiva del Confis enviará trimestralmente a las comisiones económicas el congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el consejo para estos casos.

La secretaria ejecutiva del confis enviara trimestralmente a las comisiones económicas el congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el consejo de estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras los contratos de empréstito y las compartidas que en esos 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.

ARTICULO 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 1° 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 esta sean autorizadas.
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo 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 consignadas 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 periodo 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 aplicara para el presente periodo de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo.

5- Doctrina de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ante la ausencia de regulación expresa de los vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales en la Ley 819 de 2003, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha emitido dos pronunciamientos sobre el punto cuyos apartes más relevantes son los siguientes:

- **Concepto 02 del 15 de Noviembre de 2006 sobre la aplicación de la Ley 819 de 2003 en las entidades territoriales.**

“(…)

De acuerdo con lo establecido por los artículos 104 y 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las entidades territoriales podrán adoptar el mecanismo de las vigencias futuras excepcionales, dentro de los estatutos orgánicos de presupuesto, adaptándolo a las condiciones de la entidad territorial. En este sentido, y en cuanto a los propósitos para las cuales aplica el presente mecanismo, la entidad territorial debe establecer expresamente en que casos procede, considerando que se trate de la prestación de ciertos bienes o servicios que de no contratarse, pueden causar inevitablemente la parálisis o la afectación grave del servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional o legal y no se cuente con el recurso en la vigencia en que se solicita.

En todo caso, el monto de las vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En este orden de ideas, la entidad territorial de acuerdo con la regulación que exista en su respectivo estatuto orgánico de presupuesto del orden territorial, dentro del ejercicio de programación presupuestal y análisis financiero, es la que determina que tipo de vigencia futura procede en cada caso.

(...)

2. En relación con los gastos asociados a la celebración de contratos durante el último año del presente periodo del alcalde o gobernador (2007), en consideración a que en dicho periodo no se pueden autorizar vigencias futuras ordinarias, y solo en estos casos en los que, se reitera, desde las normas de carácter nacional se obligue a la contratación superando la vigencia fiscal, o que se causa inevitablemente la parálisis o la afectación grave del servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional o legal, se podrá acudir a la solicitud de autorización de vigencias futuras excepcionales desde la vigencia fiscal correspondiente al penúltimo año del periodo de gobierno, dado que en este caso no se requiere apropiación en el presupuesto de las vigencias en la que se concede la autorización, para la cual la entidad territorial debe hacer lo siguiente:

a. Como mecanismo de las vigencias futuras excepcionales, para ser aplicable a las entidades territoriales debe ser establecido expresamente por la respectiva corporación popular en el Estatuto Orgánico del Presupuesto de la entidad, se debe verificar que esta lo tenga adoptado y adaptado; de no tenerlo, deberá proceder a efectuar la correspondiente adopción y adaptación, mediante acto administrativo de la Corporación Popular.

Particularmente en relación con la autorización de vigencia futuras excepcionales para los casos antes citados, su trámite deberá contener la debida justificación que demuestre, por un lado, las limitaciones establecidas desde la Ley (819 de 2003) en cuanto a la autorización de vigencias futuras ordinarias en el último año del periodo de gobierno, y, por otro, la perentoriedad para la celebración de los ya citados contratos. Por lo tanto, y en atención a la particular situación que justifica la medida, en la respectiva regulación deberá establecerse que el citado mecanismo procedo solo en estos casos.

b. Una vez aprobados las vigencias futuras excepcionales en los términos antes señalados, se hará la respectiva solicitud ante el Concejo para la autorización de vigencias futuras excepcionales respecto de los recursos de los presupuestos de vigencias 2007 y siguientes, en los montos a los que haya lugar de acuerdo con las fechas de vigencia del contrato respecto de cada año.

- **Circular 07 del 20 de Febrero de 2007 dirigida a Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Hacienda Departamental y Municipal y Jefes de Presupuesto.**

“3(...)

Sin embargo, no hay en la ley, mención expresa sobre las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.

No obstante, siguiendo lo establecido en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto “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...”

Significa lo anterior que si dentro del estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial, se reglamento la posibilidad de asumir obligaciones con cargo al presupuesto de gastos de vigencias futuras en casos excepcionales, estas se pueden adquirir.

Es de anotar que en relación con 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 Mediano Plazo, de manera que es posible que dentro del estatuto vigente de cada entidad territorial este consignada la posibilidad de asumir compromisos por el mecanismo de vigencia futura excepcional y solo se requiera efectuar un modificación para agregar que deben consultar el marco fiscal de mediano plazo y también para definir los casos excepcionales en que se pueden adquirir.

(...)

Si las vigencias futuras excepcionales no están reglamentadas dentro del estatuto orgánico de presupuesto 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 u otorgar la autorización en los términos y condiciones allí aprobados”.

7. la tabla siguiente expone en detalle las diferencias en los procedimientos para tramitar vigencias futuras bien sea ordinarias o excepcionales.

Vigencia Futura Excepcional

1. El monto máximo que se autorice, el plazo y las condiciones debe consultar las metas plurianuales del Marco de Gasto de Mediano Plazo.
2. No requiere apropiación en el presupuesto de gasto o ley de apropiaciones del año (o vigencia) en que son autorizadas.
3. Pueden ejecutarse por este mecanismo:
 - a. Obras de infraestructura en sectores de competencia de la entidad territorial tales como agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, urbana, etc.
 - b. *Aquellas obras o proyectos que correspondan a sectores o programas que estén expresamente establecidos en el estatuto orgánico de la entidad territorial siempre que correspondan a las competencias de la entidad territorial y se trate de actividades que de no ejecutarse puedan causar inevitablemente la parálisis o afectación en la prestación de un servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional.*
4. *si se trata de proyectos que conlleven inversión nacional deberán contar con el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*
5. *Los proyectos que se vayan a desarrollar adquiriendo obligaciones que afecten el presupuesto de gastos de vigencias futuras, deben estar consignados en le Plan de Desarrollo del periodo en el cual se va a ejecutar dicho proyecto.*

6. *La Ley no incluye el cálculo de la capacidad del pago como requisito para comprometer vigencias futuras excepcionales.
No obstante, la normatividad en materia de endeudamiento territorial (que incluye la ley 819 de 2003) hará exigible este requisito dado que las obligaciones que se adquieren por la modalidad de las vigencias futuras pueden afectar el ahorro operacional proyectado, al ser un mayor gasto a descontar de los ingresos corrientes para establecer el indicador interés/ahorro operacional de que trata la Ley 358 de 1997.*
7. *Pueden exceder el periodo de gobierno del respectivo gobernador y alcalde.*
8. *Se pueden otorgar en el último año del periodo de gobierno.*
9. *Aunque la ley no se ocupo de reglamentar de manera expresa las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, si es claro que marco una diferencia entre quien aprueba las vigencias futuras en la Nación y quien las debe aprobar en las entidades territoriales, al determinar que las vigencias futuras ordinarias en las entidades territoriales las debe aprobar el Concejo o la Asamblea, mientras que en la Nación, en los dos casos (ordinarias y excepcionales) las aprueba el CONFIS, con lo cual podemos concluir que en caso de que la entidad territorial quiera adoptar las vigencias futuras excepcionales, debido a que ambas son aprobadas por el mismo órgano en la Nación, en la entidad territorial también deben ser aprobados por el mismo órgano, es decir el Concejo o la Asamblea, mas aun considerando justamente el carácter de excepcional de las mismas.”*

6.- Regulación actual de las vigencias futuras ordinarias y excepcionales en las normas orgánicas presupuestales del Municipio de Bucaramanga.

El Concejo Municipal de Bucaramanga, mediante la excepción del Acuerdo No 076 de 2005 por el cual se compilaron los Acuerdos Municipales Números 052 de 1996, 084 de 1996, 018 de 2000 y 031 de 2004, que conforma el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio, regulo el otorgamiento de vigencias futuras en los siguientes términos:

“ARTICULO 27º. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS. Las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por el Concejo Municipal, a iniciativa del Gobierno local, previa aprobación por el CONFIS Municipal.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución de 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 primero de este Acuerdo;
- 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.

El Concejo Municipal 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 periodo 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.

“Queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del alcalde, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

“ARTICULO 28º. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES: El Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, 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 de mediano plazo de que trata el artículo 1º de este acuerdo.

“PARAGRAFO: en todo caso, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras excepcionales serán impartidas por el Concejo Municipal, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.

“ARTICULO 30º. El Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS o quien este delegue podrá autorizar la asunción de compromisos que afecten presupuestos de vigencias futuras sin especificar su valor, cuando se trate de la administración de fondos especiales o contribuciones parafiscales sujetos al monto de las apropiaciones presupuestales que se hagan en la respectiva vigencia.

“ARTICULO 32º. El Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS Municipal, cuando lo considere conveniente por razones de coherencia económica fiscal o por cambios en prioridades podrá reducir o eliminar las autorizaciones de vigencias futuras. En estos casos, el CONFIS no podrá reducir o eliminar las autorizaciones de vigencias futuras que amparen compromisos perfeccionados.

ARTICULO 33º. Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción. En consecuencia, los órganos deberán reportar a la División de Presupuesto Municipal antes del 31 de enero de cada año la utilización de los cupos autorizados”.

7- Comentarios a la regulación actual de las vigencias futuras en el Municipio de Bucaramanga.

7.1 Vigencia futuras ordinarias.

En el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, que regule las vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales, fue literalmente recogido por el artículo 27 de Acuerdo No 076 de 2005 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.

Así las cosas, la actual reglamentación de vigencias futuras ordinarias del Estatuto Orgánico Presupuestal de esta Entidad Territorial, no admite comentario alguno en cuanto a su concordancia sustancial con la referida norma legal.

Sin embargo, la reglamentación que se propone en esta exposición de motivos, es el resultado de las integraciones sistemática de las normas que regulan las vigencias futuras ordinarias con la disposición que reglamenta para la nación las vigencias futuras excepcionales, previa adaptación de su contenido a la dinámica propia del Municipio de Bucaramanga, conforme se explica en el numeral 8º de este documento.

7.2 Vigencia futuras excepcionales.

La reglamentación de vigencias futuras excepcionales del Municipio de Bucaramanga, contenida en el artículo 28 del Acuerdo No 76 de 2005, se alimenta casi que por completo de la norma que regulo dicho mecanismo presupuestal para la nación (Artículo 11 de la Ley 819 de 2003); sin embargo, por esa misma razón hay que concluir que no se aviene a las competencias de las entidades territoriales en esa materia, ni a su realidad política, financiera y fiscal.

Así las cosas, tal reglamentación, como quedó dispuesta, merece los siguientes comentarios:

- a. Lo primero que hay que advertir, es que la Ley Orgánica de Presupuesto Nacional, no reguló expresamente las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales. Sin embargo, como quedó dicho atrás, ello no quiere decir que las entidades territoriales no pueden hacer uso de dicho mecanismo presupuestal.

Lo podrán hacer, en la medida en que adopten una regulación propia de vigencias futuras excepcionales en sus estatutos orgánicos de presupuesto. Hasta no hacerlo, les está vedada esa posibilidad.

De allí que, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la citada Circular No. 07 del 20 de febrero de 2007 dirigida a Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Hacienda Departamental y Municipal y Jefes de Presupuesto, haya previsto lo siguiente:

“si las vigencias futuras excepcionales no están reglamentadas dentro del estatuto orgánico de presupuesto 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 aprobados”.

- b. Lo siguiente que hay que advertir, es que la adopción por parte de las entidades territoriales de una regulación propia de las vigencias futuras excepcionales no puede limitarse a la simple transcripción de la norma nacional, pues ésta es lógico, obedece a una dimensión bien distinta a la que por naturaleza le corresponde a Distritos, Municipios y Departamentos. En consecuencia, no sólo habrá que ajustar el procedimiento para su autorización, sino que también habrán de establecerse cuáles son los sectores de inversión que compete desarrollar a las entidades territoriales. Ello, en razón a que, a nivel nacional, mientras las vigencias futuras ordinarias pueden darse para cualquier objeto de gasto, las vigencias

futuras excepcionales solo pueden darse para los precisos conceptos que dispone el legislador.

- c. Así las cosas, aunque es válida la adopción que hizo el Municipio de Bucaramanga de una regulación propia en materia de vigencias futuras excepcionales, su adaptación en las normas presupuestales que rigen dicha actividad a nivel territorial, a las necesidades y a la realidad política, financiera y fiscal del Municipio, no fue la mejor, tal como se pasa a explicar en seguida.

En efecto, la normatividad orgánica presupuestal vigente del municipio de Bucaramanga no consagra cual va a ser el procedimiento que habrá de seguir la administración de vigencias futuras excepcionales, ni cuales los requisitos previos para su aprobación por parte de Concejo Municipal. Antes bien, la disposición vigente autoriza el otorgamiento de vigencias futuras para obras de infraestructura, pero deja de lado otro tipo de proyectos distintos en sectores relevantes de competencia de los Municipios como son los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Así mismo, es preciso precisar en que como vigencias futuras que son, las vigencias futuras excepcionales deben cumplir para su autorización con los requisitos que el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 trae para las ordinarias a nivel territorial, en lo pertinente.

En esta medida, aunque la reglamentación de vigencias futuras excepcionales del Municipio de Bucaramanga contempla algunos de los requisitos que consideramos comunes a ambos tipos de vigencias futuras, como lo son la aprobación previa del Confis territorial y la autorización final del Concejo Municipal, también es cierto que omite otras exigencias que le resultan aplicables, las cuales no pretenden otra cosa que preservar la estabilidad financiera del Municipio, su correspondencia con el respectivo periodo de gobierno e impedir que se autoricen en el último año de jefatura del Alcalde electo, entre otras.

En consecuencia, tal y como está dispuesto la regulación de vigencias futuras excepcionales en el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Bucaramanga, aquél no podría comprometer vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización para desarrollar proyectos de inversión sectoriales distintos a los de infraestructura, pues no se contemplan los sectores especiales a los que se podría otorgar este tipo de vigencias para proyectos diferentes de infraestructura dentro de la reglamentación que hizo de este tipo de mecanismo presupuestal.

- d. Resulta pertinente precisar también que legalmente no es posible, como lo hace el artículo 30º del Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bucaramanga que las autorizaciones para comprometer vigencias futuras puedan darse por el CONFIS o su delegado “ *sin especificar su valor cuando se trate de la administración de fondos especiales o contribuciones parafiscales sujetos al monto de las apropiaciones presupuestales que se hagan en la respectiva vigencia*”, por las siguientes razones:

- Si bien el Confis territorial interviene en la aprobación de las vigencias futuras, quien tiene en últimas la facultad de autorizar la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos sucesivos de gasto es el Concejo Municipal. Trátese entonces de una administración de fondos especiales o de contribuciones parafiscales, es la referida corporación de elección popular la que debe prestar su consentimiento para autorizar las vigencias de que se trate. Adicionalmente la función del Confis territorial en esta

materia resulta indelegable. En consecuencia, cualquier disposición que consagre esa posibilidad, resulta contraria a las previsiones hechas por la legislación orgánica nacional.

- Las vigencias futuras constituyen una herramienta que permite a la administración local adquirir compromisos que afecten presupuestos siguientes a aquél en que se perfecciona. Por esa razón, la autorización para comprometer tales vigencias debe identificar no sólo las vigencias cuyo presupuesto se pretende afectar, sino también el monto a afectarse en cada una de ellas y el objeto específico del compromiso a adquirirse. Ergo, no se puede autorizar obligaciones con cargo a vigencias futuras sin especificarse su valor.

Por razones antes expuestas, se propone así mismo en esta exposición y proyecto de Acuerdo, su derogación.

- e. Resta precisar, en consonancia con lo dicho en el literal anterior, que la primera parte del artículo 32 y el artículo 33 de acuerdo 076 de 2005, no se compadece con la naturaleza jurídica de esta clase de instrumentos presupuestales.

En efecto , las vigencias futuras son autorizaciones de gasto a través de las cuales se comprometen, presupuestos venideros, y como gastos que son, están sujetos al principio de unidad de caja, según el cual “ *Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación*”¹ .

En consecuencia, las autorizaciones para comprometer vigencias fiscales futuras no requieren de la existencia de un determinado ingreso o fuente, contra la cual deban honrarse las obligaciones así adquiridas, ni su autorización se efectúa en consideración a un ingreso de la entidad territorial predeterminado. Las vigencias futuras lo único que afectan, y contra lo cual deben, entonces, entenderse autorizadas, son presupuestos futuros de gasto.

De ahí que, una de las obligaciones que se deriva para la administración local de la autorización y celebración de compromisos con cargo a vigencias futuras, sea la de incorporar en los presupuestos de gastos de cada una de las vigencias subsiguientes, al momento de su preparación, las asignaciones necesarias para cumplir los compromisos así amparados.

Por esta razón, se podría afirmar que las apropiaciones afectadas por vigencias futuras de cada uno de dichos presupuestos, **nacen a la vida jurídica comprometidas** , lo cual implica que no puedan ser reducidas o aplazadas parcial o totalmente, pues, valga insistir en ello, no se trata de apropiaciones de libre disposición sino de recursos presupuestales predestinados al pago de un bien o servicio de una determinada persona.

Para terminar, es preciso convenir que las vigencias futuras no son cupos o apropiaciones globales. Son simple y llanamente compromisos.

¹Decreto 111 de 1996, artículo 16

En consideración a lo expuesto, y teniendo en cuenta que la regulación que a continuación se propone comprende de una mejor manera los eventos antes mencionados, consideramos que los artículos 32 y 33 deber ser también eliminados del Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bucaramanga.

8- Regulación propuesta para la autorización de vigencias futuras ordinarias y excepcionales en el Municipio de Bucaramanga.

Teniendo en cuenta las normas orgánicas presupuestales de orden nacional en materia de vigencias futuras excepcionales, así como las disposiciones que regulan las vigencias futuras ordinarias a nivel local y la doctrina de las autoridades competentes sobre el proceso de adopción y adaptación de tales disposiciones en las entidades territoriales, se hace necesario modificar la normatividad vigente con el fin de reglamentar en detalle los requisitos para la expedición de las mismas, la autoridad competente para hacerlo, y los sectores para los que se pueden otorgar.

La reglamentación propuesta sigue los principios y lineamientos establecidos en las normas orgánicas presupuestales de orden nacional atendiendo las necesidades y competencias del municipio de Bucaramanga en ejercicio de su autonomía territorial consagrada en la Constitución Política.

Tratándose de vigencias futuras excepcionales, a diferencia de lo ocurrido en relación con las vigencias futuras ordinarias, la ley 819 de 2003 no reglamentó expresamente su tratamiento a nivel territorial. Sin embargo, esa sola circunstancia no impide que las entidades territoriales, en cumplimiento del artículo 109 del Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación adopten y adapten las disposiciones que en esa materia contiene la legislación para la Nación.

En efecto como ampliamente lo explican la citada jurisprudencia de la corte constitucional y la doctrina del Ministerio de Hacienda, los distritos, Municipios y Departamentos en cumplimiento de la referida disposición deben adoptar y adaptar la regulación de vigencias futuras excepcionales en cada uno de sus estatutos orgánicos de presupuesto teniendo en cuenta su propia realidad política económica y fiscal, eso si sin salirse de los lineamientos trazados para la Nación, con la finalidad de garantizar una hacienda pública coherente como quedo explicado atrás.

Las vigencias futuras como instrumentos presupuestales diseñados para permitir comprometer desde un primer momento el presupuesto de gastos de vigencias subsiguientes, se dividen en vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepcionales teniendo en cuenta dos criterios fundamentales:

- a. En primer lugar el monto de la apropiación con que cuente la entidad para financiar el compromiso para el cual se solicitan las vigencias futuras. Así, serán ordinarias aquellas en que, en la vigencia en que se solicitan, la entidad territorial cuente para su ejecución con una apropiación de por lo menos el 15% del valor de las vigencias futuras solicitadas. Por el contrario, se trataran como excepcionales, las autorizaciones para asumir compromisos futuros que en la vigencia en que se solicitan no cuenten con recurso alguno que permita iniciar su ejecución en esa misma anualidad, o los recursos con los que disponga sean inferiores al 15% del monto solicitado, pudiéndose, en todo caso, iniciar su ejecución en esa vigencia o en la vigencia siguiente.

Luego, de acuerdo con las normas orgánicas nacionales, la diferencia fundamental entre una y otra es que en la primera, esto es en la ordinaria, la entidad cuenta en la vigencia en que se solicita la autorización, cuando menos con el 15% del valor solicitado, y por ende, la ejecución del proyecto por cuya causa se comprometen vigencias futuras, necesariamente deben iniciarse en la misma vigencia en la cual estas se piden; en cambio, no cuenta con apropiación para el compromiso al que se solicitan vigencias futuras, necesariamente debe iniciarse en la misma vigencia en la cual estas se piden; en cambio, si se trata de vigencias futuras excepcionales, la entidad, o no cuenta con apropiación para el compromiso al que se le solicitan vigencias futuras, o esta es menor del 15% de lo solicitado de tal manera que en su ejecución podrá iniciarse en la vigencia que se solicitan si se cuenta para ello con menos del 15% de su valor, o en la vigencia siguiente si no se dispone de recurso alguno.

- b. En segundo lugar, a nivel nacional, mientras las vigencias futuras ordinarias pueden darse para cualquier objeto de gasto, las vigencias futuras excepcionales solo pueden darse para los precisos conceptos que dispone el legislador, esto es, para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronautica, defensa y seguridad así como para garantías a las concesiones.

En todo lo demás, como vigencias futuras que son, las vigencias futuras excepcionales deben cumplir para su autorización con los mismos requisitos el artículo 12 de la ley 819 de 2003 trae para las ordinarias a nivel territorial, en lo pertinente.

En consecuencia, la regulación que se somete a consideración del Honorable Concejo integra los dos tipos de vigencias futuras en un mismo artículo, explicándose a continuación la razón de la referida comunidad de requisitos por la cual se hacen extensivos a las vigencias futuras excepcionales los requisitos previstos en la ley 819 de 2003 para las vigencias futuras ordinarias por considerarse compatibles y necesarios y se precisa la diferencia entre ambas instituciones en dos aspectos, los conceptos de gasto precisa la diferencia entre ambas instituciones en dos aspectos los conceptos de gasto para los cuales se pueden otorgar vigencias futuras excepcionales y la no exigencias de apropiación equivalente al 15% de lo solicitado, para dichas vigencias excepcionales.

Así pues los requisitos que deberían ser comunes al trámite de ambos tipos de vigencias son las siguientes.

8.1 Autoridad competente.

Siguiendo la doctrina de la Dirección de Apoyo Fiscal, y con el fin de unificar en una sola autoridad la expedición de las vigencias futuras ordinarias y excepcionales como sucede con el Confis, a nivel nacional el artículo 12 de la ley 819 determina que el Concejo Municipal es el competente para expedir las vigencias futuras ordinarias, por lo tanto debería ser éste el competente para expedir las vigencias futuras excepcionales

8.2 iniciativa

Se mantiene, al igual que lo que prevé la Ley 819 de 2003 para las vigencias futuras ordinarias, la iniciativa de solicitud en cabeza del gobierno local, para ambos tipos de vigencias.

8.3 Exigencia de concepto previo del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Este requisito, previsto en el inciso primero del artículo 12 de la Ley 819 de 2003 para las vigencias futuras ordinarias territoriales, es extensible a las vigencias futuras excepcionales para evitar que su otorgamiento afecte la estabilidad fiscal de mediano y largo plazo de la entidad territorial. Igualmente, para otorgar ambas clases de vigencias, el CONFIS deberá verificar que no excedan el respectivo periodo de gobierno, salvo que se trate de los compromisos que el Consejo de Gobierno haya declarado de importancia estratégica, en cuyo evento será procedente su autorización. Igualmente es coherente con lo previsto en el artículo 23 del Decreto 4730 de 2005 para las entidades que hacen parte del presupuesto nacional.²

8.4.Sectores para los que se pueden otorgar vigencias futuras

En este punto, la regulación propuesta diferencia las vigencias futuras ordinarias de las excepciones.

Mientras que la vigencias futuras ordinarias se pueden otorgar para cualquier tipo de gasto, las excepciones solo se pueden otorgar para los gastos que expresamente se encuentren contemplados en la legislación pertinente.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, a nivel nacional, las vigencias futuras excepcionales se pueden otorgar para “las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones”. Es evidente que dadas las competencias de las entidades territoriales, otorgadas por la Constitución y la ley, a éstas no les corresponde ejecutar proyectos en sectores de comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, pues sus competencias apuntan a la atención de sectores diferentes tales como educación y la salud.

En materia territorial, la Dirección de Apoyo Fiscal ha sostenido que las vigencias futuras excepcionales territoriales se pueden otorgar para:

- “Obras de infraestructura en sectores de competencia de la entidad territorial tales como agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, urbana, etc.
- Obras o proyectos que correspondan a sectores o programas que estén expresamente establecidos en el estatuto orgánico de la entidad territorial siempre que correspondan a las competencias de la entidad territorial y se trate de actividades que de no ejecutarse pueden causar inevitablemente la parálisis o afectación en la prestación de un servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional.

Analizados los anteriores pronunciamientos, y con el fin de adoptar y adaptar dichas normas al Municipio se considera que el otorgamiento de las vigencias futuras excepciones se debería limitar a:

- Obras de infraestructura en sectores de competencia del Municipio.
- Proyectos de Inversión de competencia del Municipio relacionadas con educación y salud, de conformidad con las competencias otorgadas por al Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007.
- Adquisición de bienes y servicios, dentro de las competencias del municipio, que de no contratarse pueden causar inevitablemente la

parálisis o afectación grave de la prestación del servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional.

- El otorgamiento de garantías a las concesiones.

² “Artículo 23. Viabilidad Fiscal para la Aprobación de vigencias futuras Excepcionales. Los proyectos de inversión que requieren vigencias futuras excepcionales y superen el respectivo periodo de Gobierno, deben contar con el aval fiscal por parte del CONFIS, antes de su declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES.

La presente disposición

Se aplica a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, del orden nacional dedicadas a actividades no financieras.”

8.5 existencia o no de apropiación en el año en que se concede la autorización.

Esta característica, que constituye la segunda diferencia entre las vigencias futuras ordinarias y excepcionales, esta contenida en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, mediante el cual se modificó el artículo 3º de la Ley 225 de 1995.

Tal como se explico, mientras que en las futuras ordinarias se debe contar con una apropiación mínima equivalente al 15% del valor requerido en el presupuesto de la vigencia en que se efectúa la solicitud, en las excepcionales no se requiere tal requisito.

En la regulación propuesta, con el fin de llenar un vacío existente en la regulación nacional de las vigencias futuras se sugiere que sea procedente la autorización de vigencias futuras excepcionales no solo cuando no se cuente con apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, sino que también proceda cuando esta sea inferior al 15% de lo solicitado.

8.6 Realización del objeto de la apropiación en cada uno de los años en los cuales se solicita la autorización.

Este requisito, que se encuentra previsto para las vigencias futuras ordinarias de la Nación (artículo 10 de la Ley 819 de 2003 modificadorio del artículo 9º de la Ley 179 de 1994) y las vigencias futuras ordinarias territoriales (artículo 12 de la ley 819 de 2003), impide que este instrumento presupuestal se convierta en un mecanismo para contraer y posteriormente pagar operaciones de crédito publico, especialmente a través de la financiación de proveedores, sin sujeción a la normatividad propia de este tipo de operaciones.

Es pertinente recordar que si se admite la posibilidad de autorizar vigencias futuras cuando la apropiación sea inferior al 15% de lo solicitado, los compromisos a los cuales se les autoricen las vigencias futuras excepcionales pueden o no iniciarse con prepuesto de la vigencia en curso.

8.7. Concordancia de las vigencias futuras con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El monto máximo de vigencias futuras, se plazo y condiciones deben estar de acuerdo con los supuestos macroeconómicos y estimaciones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, circunstancia que deberá soportar la administración local, y verificar el Confis Territorial o entidad que haga su veces.

Esta exigencia para ambos tipos de vigencias adopta el requisito contemplado en el literal a) del artículo 12 de la ley 819 de 2003.

8.8. Tratándose de proyectos cofinanciados por la Nación, donde exista un componente de inversión nacional, se requiere concepto del Departamento Nacional de Planeación.

Esta norma adopta para las vigencias futuras excepcionales el requisito contemplado en el literal c) del artículo 12 de la ley 819 de 2003, par las vigencias futuras ordinarias territoriales.

Para facilitar la aplicación de este artículo se propone que el concepto solicitado por la ley Orgánica sea el mismo que el Departamento Nacional de Planeación debió otorgar a la entidad de orden nacional cofinanciadora, cuando la autorizo a comprometer vigencias futuras para el respectivo proyecto. Igualmente, el Departamento nacional de Planeación no podría dar concepto favorable para el trámite de las vigencias futuras territoriales sin que previamente hubiese autorizado la cofinanciación de la Nación. Ahora bien, cuando la cofinanciación por parte del órgano de nivel nacional se otorgue total o parcialmente en la vigencia en que se solicitan las vigencias futuras territoriales, el concepto del Departamento Nacional de planeación se debería sustituir por el certificado de disponibilidad presupuestal o certificación del órgano nacional, en el que conste la cofinanciación del proyecto para el cual la entidad territorial esta solicitando autorización de vigencias futuras.

8.9. El proyecto objeto de vigencias futuras debe encontrarse consignado en el Plan de Desarrollo de la entidad territorial.

Este requisito, previsto en el artículo 12 de la ley 819 de 2003 para las vigencias futuras ordinarias territoriales, permiten en el caso de las excepcionales, mantener la coherencia entre la planeación y la presupuestación ordenada por la Constitución Política.

8.10. El valor de todos los compromisos que se pretendan adquirir con fundamento en las vigencias futuras solicitadas y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no debe exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial solicitante.

Este requisito, previsto en el artículo 12 de la ley 819 de 2003 para la vigencias futuras ordinarias territoriales, procede igualmente para las excepcionales, permitiendo preservar las estabilidad fiscal de la entidad territorial, de tal manera que los costos directos del proyecto y su operación y mantenimiento no excedan su capacidad de endeudamiento.

8.11. Vigencias futuras estratégicas.

Se generaliza para ambos tipos de vigencias futuras, la limitación contemplada para las vigencias futuras ordinarias territoriales en el artículo 12 de la ley 819 de 2003, según la cual, las autorizaciones para comprometer el presupuesto con cargo a vigencias futuras no pueden superar el respectivo periodo de gobierno, salvo los proyectos declarados de importancia por los consejos de Gobierno.

Esta limitación busca preservar la autonomía y capacidad de ejecución de las administraciones municipales pero igualmente abre la posibilidad de ejecutar macroproyectos de gran trascendencia que afecten presupuestos de varias administraciones locales a través de la declaratoria de estratégico del respectivo proyecto por parte del Consejo de Gobierno.

Este requisito está previsto para las vigencias futuras ordinarias territoriales y se considera plenamente aplicable a las vigencias futuras extraordinarias, mas aun

cuando ellas están destinadas a financiar proyectos de larga duración, teniendo en cuenta los sectores para los que pueden ser solicitadas.

8.12. Conceptos de las secretarías de planeación.

En forma análoga a lo que sucede en la Nación, y en el entendido que el área competente para programar el presupuesto de inversión de las entidades territoriales, tal como sucede con el Departamento Nacional de Planeación a nivel nacional, son las secretarías de planeación a nivel territorial, en aras de mantener un adecuado control sobre las inflexibilidades que afectarían el presupuesto de inversión, cuando quiera que las vigencias futuras se otorguen a un proyecto de inversión deberá obtenerse concepto previo y favorable de la respectiva secretaría de planeación.

8.13. Inclusión presupuestal.

Recogiendo un principio presupuestal de orden nacional se explica que, como consecuencia de la expedición de las vigencias futuras, la administración territorial se encuentra obligada a incluir en los respectivos proyectos de presupuestos las apropiaciones necesarias para honrar los compromisos que se hayan adquirido con base en la vigencias futuras otorgadas.

8.14. Caducidad.

Buscando dar transparencia al manejo presupuestal y evitar inflexibilizaciones presupuestales innecesarias e indefinidas, la norma establece que si al finalizar la vigencia en que se ha otorgado la respectiva autorización, esta no se ha utilizado, entendiendo que la utilización se realiza mediante la celebración del compromiso para el cual se solicitó, las autorizaciones otorgadas caducan. Esta norma recoge una disposición general incluida en las leyes anuales de presupuesto de la Nación en forma reiterativa.

Ahora bien, se incluye como única excepción a la caducidad de la vigencias futura por su no utilización en la vigencia en que son otorgadas, el supuesto previsto en el inciso segundo del artículo 8º de la ley 819 de 2003, según el cual:

“En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectuó en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes”.

8.15. Limitación para el último año de gobierno.

Por considerar procedente, para las vigencias futuras excepcionales, la aplicación de la limitación contenida en el artículo 12 de la ley 819 de 2003 para las vigencias futuras ordinarias territoriales, se prevé que estas no se podrán otorgar en el último año de gobierno salvo que exista excepción expresa al respecto en una norma de jerarquía legal o se trate de operaciones conexas de crédito público, como sucede en la Nación en este último caso.

Sin perjuicio de la anterior, con el fin de evitar la interrupción en la presentación de servicios esenciales a cargo del municipio, como es el caso del servicio de salud mediante la celebración de los contratos de régimen subsidiado, se permite el otorgamiento de vigencias futuras en el último año de gobierno para la adquisición de bienes y servicios de las competencias del municipio, que de no contratarse pueden causar inevitablemente la parálisis o afectación grave de la prestación del servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional. En este último evento, y a fin de preservar el carácter excepcional de esta alternativa, el compromiso celebrado con cargo a la autorización para comprometer vigencias futuras, en ningún caso, podrá exceder en cuatro meses el periodo de gobierno en que se otorga la autorización.

8.16. No aplicación a las operaciones de crédito público.

No incluye la misma claridad que las disposiciones nacionales contempladas para precisar que los compromisos de pago que se adquieran en virtud de los contratos de empréstito que celebre la entidad territorial y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización de los concejos o asambleas para comprometer vigencias futuras, debiendo someterse a las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Finalmente, a través de la secretaria de Hacienda y Crédito público Municipal, estaremos prestos a suministrar la información que requieran para la consideración y aprobación del proyecto en referencia.

Cordialmente,

FERNANDO VARGAS MENDOZA

Alcalde Municipal de Bucaramanga

Revisó aspectos técnicos, presupuestales y/o administrativos

Lucy Alexandra Guerrero Rodríguez

Secretaria de Hacienda

Alberto Maravel Serrano Hernández

Profesional Especializado

Revisó aspectos jurídicos

Myriam Elizabeth Riquelme Pasoow

Jefe Oficina Asesora Jurídica

PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2.009
()

“Por el cual se modifica el artículo 27 y se derogan los artículos 28, 30, 32 y 33 del Decreto No. 076 de 2005, por el cual se compilan los acuerdos municipales 052 de 1996, 084 de 1996, 018 de 2000 y 031 de 2004, que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Bucaramanga.”

CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las contenidas en el numeral 5° del artículo 313 de la constitución política la ley 136 de 1994, el artículo 94 de la ley 38 de 1989 y los artículos 11 y 12 de la ley 819 de 2003.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 27 del Decreto No. 076 de 2005, por el cual se compilan los acuerdos municipales 052 de 1996, 084 de 1996, 018 de 2000 y 031 de 2004, así:

Artículo 27. Vigencias Futuras. Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Concejo Municipal, para asumir obligaciones con cargo a presupuesto de vigencias futuras.

El Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde, podrá autorizar la asunción de obligaciones con cargo al presupuesto de vigencias futuras de funcionamiento o inversión cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, siempre y cuando se cuente, en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas, como mínimo, con una apropiación equivalente al quince por ciento (15%) del valor de las vigencias futuras solicitadas, evento en el cual se denominaran vigencias futuras ordinarias.

En casos excepcionales, si en el presupuesto en que se concede la autorización no se cuenta con apropiación ó ésta es menor al quince por ciento (15%) del monto solicitado, con el Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde, podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, única y exclusivamente, para:

- i) Obras de infraestructuras,
- ii) Proyectos de inversión relacionados con educación, salud, agua potable y saneamiento básico, de conformidad con las competencias otorgadas por la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan,
- iii) Para la adquisición de bienes y servicios dentro de las competencias del municipio, que de no contratarse pueden causar inevitablemente la parálisis o afectación grave de la prestación del servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional, y
- iv) Otorgamiento de garantías a las concesiones.

En estos eventos, podrá iniciarse o no se ejecución con el presupuesto de la vigencia en curso, dependiendo de que no se cuente con apropiación en la vigencia en que se efectúa la solicitud o esta sea inferior a lo solicitado, pero en

todo caso se deberá ejecutar el objeto del compromiso en cada una de ellas. Las vigencias a que se refiere el presente inciso se denominara vigencias futuras excepcionales.

En ambos eventos se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a. Contar con apropiación previa con CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces previa validación por parte de dicho consejo de la consistencia de las vigencias futuras solicitadas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo 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.
- b. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio.
- c. Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. El requisito previsto en este literal se acreditar mediante el concepto favorable del DNP para comprometer vigencias futuras, otorgado al órgano nacional, si la cofinanciación se va a realizar en vigencias subsiguientes, o mediante el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal o certificación del órgano nacional cofinanciador, si la cofinanciación se va a realizar en el año en que se solicita la vigencia futura excepcional por parte de la entidad territorial.
- d. El proyecto objeto de vigencias futuras debe ser concordante con los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal.
- e. La sumatoria de la totalidad de los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no debe exceder la capacidad de endeudamiento del Municipio.
- f. Sin perjuicio de lo dispuesto en el literal a, la autorización otorgada por el Concejo Municipal para comprometer el presupuesto con cargo a vigencias futuras no puede superar el respectivo periodo de gobierno, salvo los proyectos declarados previamente de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno y que por ende cuentan con aprobación del CONFIS territorial para el respectivo trámite de vigencias futuras.
- g. Cuando se trate de proyectos de inversión deberá obtenerse el concepto previo y favorable de la Oficina Asesora de Planeación Municipal.

La Secretaria de Hacienda Municipal incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a este artículo.

La autorización para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizada a 31 de diciembre de la vigencia en que se otorga, utilización que se realizara mediante el perfeccionamiento del respectivo compromiso, caduca, salvo en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 8° de la ley 819 de 2003.

Parágrafo primero.- En el último año de gobierno del respectivo Alcalde, el Concejo Municipal no podrá aprobar vigencias futuras, excepto para la

celebración de operaciones conexas de crédito público, cuando la ley expresamente así autorice o para la adquisición de bienes y servicios, dentro de las competencias del municipio, que de no contratarse pueden causar inevitablemente la parálisis o afectación grave de la prestación del servicio que se debe satisfacer y garantizar por mandato constitucional. En este último evento, el compromiso celebrado con cargo a la autorización para comprometer vigencias futuras, en ningún evento, podrá exceder en cuatro (4) meses el periodo de gobierno en que se otorga la autorización.

Parágrafo segundo.- Para asumir las obligaciones derivadas de los contratos de empréstitos y las contrapartidas que en estos se estipulen no se requiere la autorización del Concejo Municipal para efectuar vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Parágrafo Tercero.- Lo previsto en la presente Acuerdo se aplicara a las Empresas de Servicio Públicos Oficiales, a las Empresas Industriales y Comerciales del estado y a las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, de orden Municipal, para lo cual, los órganos competentes para impartir esta autorización será el Consejo Superior de Política Fiscal Municipal, previa aprobación de las Juntas o Consejos Directivos.

ARTICULO SEGUNDO: Derogar los artículos 28, 30, 32 y 33 del Decreto No. 076 de 2005, por el cual se compilan los acuerdos municipales 052 de 1996, 084 de 1996, 018 de 2000 y 031 de 2004, que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Bucaramanga.

ARTICULO TERCERO: El presente se expide con fundamento en la Ley 136 de 1994, rige a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Municipal.

Presentado por:

FERNANDO VARGAS MENDOZA
Alcalde de Bucaramanga

Revisó aspectos técnicos, presupuestales y/o administrativos

Lucy Alexandra Guerrero Rodríguez
Secretaria de Hacienda
Alberto Marvel Serrano Hernández
Profesional Especializado

Revisó aspectos jurídicos

Myriam Elizabeth Riquelme Pasoow – Jefe Oficina Asesora Jurídica