



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 782

Bogotá, D. C., martes, 18 de octubre de 2011

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales, acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.

Honorable Representante
 SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
 Presidente
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 Ciudad

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley número 070 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150, 151 y 153 de la Ley 5ª de 1992.

ANTECEDENTES - TRÁMITE

El día 22 de agosto de 2011, el Gobierno Nacional, por medio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, radicó en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de ley *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fis-*

cal para las entidades territoriales, acumulado al Proyecto de ley *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*, todo de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 738 de 2010. De igual forma se radicó trámite de urgencia de conformidad con el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992.

Luego de diferentes reuniones con el Gobierno Nacional para precisar el alcance de la presente iniciativa, y una vez designados los ponentes de cada Cámara, estos presentaron dentro del plazo establecido ponencia favorable para primer debate ante la presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes y ante la presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República, conforme a la **Gaceta del Congreso** número 738 de 2011.

El 4 de octubre de 2011, en el seno de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, se debatió en sesión conjunta y fue aprobado con una modificación al texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*, con votación ordinaria por los asistentes.

GENERALIDADES

Dispone la Constitución Política, en sus artículos 151 y 352, que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, son adoptadas mediante leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la República. En cumplimiento

de las mencionadas disposiciones han sido expedidas, entre otras, las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, junto con la Ley 38 de 1989, expedida en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución Política de 1886.

En lo concerniente con autorizaciones para la asunción de obligaciones que afecten posteriores vigencias fiscales-vigencias futuras, la Ley 819 de 2003 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, estableció las disposiciones sobre las cuales dicha figura opera tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial. En dicho contexto, el Congreso de la República es competente para la expedición de disposiciones a través de las cuales se regulen las autorizaciones de vigencias futuras.

Las vigencias futuras en Colombia.

En el marco del régimen presupuestal colombiano esbozado en la Constitución Política de 1991, las vigencias futuras han sido el mecanismo a través del cual se ha adelantado la ejecución de importantes iniciativas para el desarrollo nacional, sin que las mismas se restringieran a la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal. En tal sentido, el artículo 9^o1 de la Ley 17 de 1992 constituye la primera de las disposiciones a través de las cuales se hizo mención al mecanismo de vigencias futuras. Posteriormente, el artículo 76² de la Ley 21 de 1992 adelantó también mención a dicha figura, disposición sobre la cual la honorable Corte Constitucional adelantó pronunciamiento de Constitucionalidad a través de la Sentencia C-337 de 1993, señalando en su oportunidad:

“Artículo 76

Para ese Despacho el cargo contra esta norma tampoco debe prosperar so pena de desconocer el artículo 339 de la C. P., referente a la planificación, ya que el Estado no podría emprender proyectos de gran envergadura (mega-proyectos) sino que se le obligaría a planear microproyectos onerosos por estar su ejecución restringida a una vigencia fiscal, lo que causaría un manejo indelicado de las finanzas públicas como el retraso del desarrollo económico del país.”.

De las anteriores disposiciones, es pertinente resaltar que las mismas correspondían a leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación, restringiéndose así su aplicación a la respectiva vigencia fiscal en la cual eran aprobadas. De esta forma, la Ley 88 de 1993 replicó lo dispuesto por la Ley 21 de 1992 en el aparte transcrito an-

teriormente a pie de página, con lo cual fue objeto de demanda objetando su constitucionalidad, generándose la reiteración de la honorable Corte Constitucional de lo referenciado en la Sentencia C-337 de 1993 y agregando:

*“En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes. Así lo declarará la Corte.”*³.

Ante la necesidad de contar con una disposición permanente que regulara las autorizaciones para la asunción de obligaciones con cargo a posteriores vigencias fiscales, el Gobierno Nacional propuso al Congreso en el mes de octubre de 1993 un proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto modificatoria de la Ley 38 de 1989, el cual se tramitó y dio origen a la Ley 179 de 1994⁴. Esta ley abrió paso a las denominadas vigencias futuras ordinarias y designó a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) su aprobación, de conformidad con lo establecido en esta ley y en la delegación que para tal propósito le hiciera el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

Posteriormente, y en reconocimiento de que las vigencias futuras ordinarias requerían contar con una apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial para su aprobación, en 1994 se presentó un nuevo proyecto de ley modificatorio de la Ley 38 de 1989, en el cual se proponía un nuevo ajuste al esquema de vigencias futuras. En este marco, el Congreso aprobó la Ley 225 de 1995⁵, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual per-

³ Sentencia C-357 de 1994. M. P., doctor Jorge Arango Mejía.

⁴ “Artículo 9°. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.”

⁵ “Artículo 3°. El Consejo Superior de 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. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones econó-

¹ “Para la aprobación de compromisos con cargo a vigencias futuras por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) o su delegado, las certificaciones que expida el Departamento Nacional de Planeación en los casos extraordinarios de su competencia podrán cubrir el número de vigencia necesarias dependiendo de la duración del respectivo proyecto.”

² “Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).”

mitió introducir una nueva modalidad de vigencias futuras que se denominarían excepcionales. Tras esta modificación, los lineamientos básicos que permitían contar con mecanismos reglamentados para financiar iniciativas que superaran el año fiscal, ya estaban disponibles y se mantuvieron hasta la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), en la cual se introdujeron algunas modificaciones a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras que hoy en día se encuentra vigente.

Por lo señalado, constituyen el marco regulatorio de la programación, presentación, aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación (PGN), las disposiciones de la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) compilado a través del Decreto 111 de 1996 y las leyes orgánicas expedidas con posterioridad a la compilación adelantada a través del mencionado Decreto, dentro de las cuales se destaca la Ley 819 de 2003.

Con todo lo anterior, las vigencias futuras tanto ordinarias como excepcionales han continuado siendo objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, destacándose, entre otros, los siguientes apartes jurisprudenciales:

“Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como estas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la Sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

*En consecuencia, se declarará executable el artículo 9° de la Ley 179 de 1994.”*⁶

micas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.”

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-023 de 1996. M. P., doctor Jorge Arango Mejía.

*“En relación con el artículo 40, recuerda que en la Sentencia C-337 de 1993, la Corte declaró executable la celebración de compromisos que cubrieran varias vigencias fiscales, hecho que en sí mismo, no desconoce el principio de la anualidad que el demandante estima vulnerado, pues lo que se busca es aplicar un sistema presupuestal planificado, donde se prevean los recursos necesarios para llevar a cabo determinado compromiso sin afectar los posteriores. Por demás, la norma es necesaria en la ley anual por su relación con la ejecución del presupuesto.”*⁷

*“La Constitución, en su artículo 352, defirió en el Congreso de la República, bajo reserva de ley orgánica, la regulación de la fase de ejecución del presupuesto. De conformidad con los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) y la Dirección General del Presupuesto Nacional autorizar los gastos que planeen realizar las entidades del Estado con cargo a vigencias futuras. Para tales eventos se requiere que el recaudo de los recursos que sirven de base para la ejecución anticipada sea previsible y que el cálculo de los mismos sea incluido en el presupuesto de rentas de las respectivas vigencias fiscales.”*⁸

Las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales

Las vigencias futuras constituyen la figura presupuestal que permite planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo y mediano plazo y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público. De este modo, las vigencias futuras se suelen utilizar para la realización de grandes proyectos de infraestructura, u otros proyectos económicos y sociales que resultan estratégicos para el país, cuyo horizonte excede una vigencia. En este sentido, las autorizaciones de vigencias futuras brindan seguridad financiera a proyectos que están llamados a representar políticas de Estado, en el entendido que constituyen autorizaciones anticipadas de gasto, en contraste con políticas de gobierno, para evitar que su desarrollo se vea afectado por situaciones ajenas a las que demandan su propio desarrollo.

En las entidades territoriales las vigencias futuras excepcionales constituyen un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en un lapso concordante con el período de gobierno de la administración local, tal es el caso de los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros.

También reviste gran importancia para las entidades territoriales contar con esta figura de gestión presupuestal, para poder desarrollar proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de re-

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 1994. M. P., doctor Jorge Arango Mejía.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-947 de 2002. M. P., doctor Rodrigo Escobar Gil.

cursos del Presupuesto General de la Nación y que, dentro de un esquema de concurrencia, requieren de la participación de las entidades territoriales en un horizonte de tiempo igual al propuesto para la Nación a fin de lograr el cumplimiento de las metas en cada uno de los proyectos por desarrollar.

No disponer de esta figura por parte de las entidades territoriales afecta de manera sustancial el desarrollo e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos económicos y sociales y dificulta la articulación de acciones que debe existir entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales.

Planificación fiscal y las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales

Sobre este aspecto, es preciso anotar que la autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulada por las normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta; el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones para su autorización, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), lo cual implica que las decisiones que se toman con respecto a la aprobación de vigencias futuras no son ajenas a la programación macroeconómica y fiscal que desarrolla el país. Adicionalmente, por regla general solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del período de gobierno y, en casos especiales, más allá del mismo si cuentan con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno territorial.

Puesto que las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos, es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de planeación de mediano plazo. Por esto, la autorización de vigencias futuras deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). De hecho, las declaratorias de importancia estratégica se determinan teniendo en cuenta, además del impacto de los proyectos sobre la economía, su magnitud en la senda fiscal de mediano plazo. Lo anterior, con objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

En este sentido, la consulta de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), herramienta a través de la cual se determina la meta de sostenibilidad de la deuda, debe adelantarse revisando que el monto y la tendencia del gasto solicitado, respecto del gasto posible, cuente con el espacio fiscal respectivo que asegure su cumplimiento y no afecte las metas de déficit que garanticen la senda de sostenibilidad de la deuda pública.

Marco Internacional

La figura de las Vigencias Futuras no es un instrumento utilizado en Colombia exclusivamente. En otros países esta figura es conocida como los “*advanced appropriations*” y es utilizada en Estados Unidos, Australia y Canadá para ofrecer una garantía sobre la capacidad del Estado de honrar compromisos que sobrepasan la anualidad presu-

postal y, al igual que Colombia, deben hacer parte de un plan fiscal de mediano plazo. Estas medidas sirven para que las obligaciones o compromisos contractuales del Estado, cuya duración es de más de un año (o que incluso sobrepasa el período de gobierno), esté contemplada en la programación de presupuestos futuros. Varios países como Brasil, Nueva Zelanda y Reino Unido cuentan con figuras similares; a través de un presupuesto plurianual vinculante es posible realizar operaciones similares a la que representan las vigencias futuras, sin perder el horizonte de restricción presupuestal o dar espacio para atar las manos de próximos gobiernos. En resumidas cuentas, la restricción natural que representa la anualidad presupuestal para la planificación de mediano y largo plazo ha sido sorteada de varias maneras alrededor del mundo, y la tendencia internacional sugiere que esto dará lugar a presupuestos plurianuales cada vez más vinculantes.

La Ley Orgánica y la autonomía de las Entidades Territoriales

Además de lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, y del alcance otorgado a estos sobre lo cual se enfatizó en la parte inicial de la presente exposición de motivos, el artículo 353 Constitucional señala, en concordancia con estos, lo siguiente:

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

En el marco de lo dispuesto por los artículos 151, 352 y 353, la Constitución Política dispuso en el numeral 5 del artículo 300 y el numeral 5 del artículo 313, la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles.

La articulación de las disposiciones anteriormente referenciadas fue referida a través de las Leyes Orgánicas del Presupuesto, para lo cual, el EOP dispuso:

“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32).”

“Artículo 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 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52).”

Acorde con la normativa previamente citada y con el fin de dilucidar las contradicciones evidenciadas entre estas y la autonomía que la misma Constitución pregonada de las Entidades Territoriales, la Corte Constitucional ha adelantado múltiples pronunciamientos, sobre la forma como deben ser aplicadas, tanto las disposiciones constitucionales, como las Leyes Orgánicas del Presupuesto en la materia. Sobre el particular, uno de los fallos judiciales proferidos por ese Alto Tribunal en los cuales se recoge en forma más completa la posición de la Corte sobre el asunto, ha sido la Sentencia C-1072 de 2002, con ponencia del honorable Magistrado doctor Eduardo Montealegre Lynett, definiéndose:

“6. Desde sus primeras sentencias esta Corporación ha explicado el sentido de la autonomía territorial frente al manejo presupuestal, así como también ha delimitado el alcance de la ley orgánica que regula la materia. Así, en la Sentencia C-478 de 1992⁹, la Corte precisó que por voluntad del Constituyente la LOP se convirtió en el eje del sistema presupuestal colombiano, no sólo por tratarse de una norma de rango cuasi constitucional, sino, además, por regular aspectos de altísima importancia económica y administrativa, que se ven reflejados en su amplio potencial unificador en los diferentes niveles de la organización territorial. Al respecto la Corte señaló lo siguiente: **“Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del artículo 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.**

(...)

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).” (Subrayado fuera de texto).

⁹ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella oportunidad la Corte estudió la demanda formulada contra el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, relacionada con la aplicación analógica de los principios de la LOP para las normas presupuestales de las entidades territoriales. Esa disposición corresponde en su esencia a la norma compilada en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, anteriormente referida.

La anterior postura ha sido reafirmada en Sentencias posteriores, constituyéndose en una sólida línea jurisprudencial que se reitera en esta ocasión¹⁰.

7. No obstante, tampoco puede perderse de vista que la propia Carta reconoció la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles (C. P., artículos 300-5 y 313-5). Para armonizar estas posturas es necesario hacer una lectura sistemática de las diversas disposiciones que regulan la materia, con el fin de definir cuáles son los aspectos de la Constitución y de la LOP que condicionan la actividad de las entidades territoriales, es decir, aquellos criterios a los cuales está sujeta su actividad normativa.

Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (fundamento jurídico número 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros: (i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (C. P. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (C. P. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.

En este orden de ideas, la pregunta concreta es entonces si la determinación que hace la LOP sobre los componentes del presupuesto en su primera fase (ingresos), rige también en el ámbito territorial. Y para la Corte no cabe duda que esa clasificación técnica realizada en la LOP debe ser tenida en cuenta para la elaboración de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual se explica por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque ese aspecto constituye un componente de la preparación, elaboración y programación del presupuesto, que por expreso mandato constitucional debe estar regulado en la LOP (C. P., artículo 352).

b) En segundo lugar, porque así lo demanda el principio de jerarquía normativa según el cual, “a un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica”¹¹, siendo esta última quien establece su aplicación extensiva para el caso de las entidades territoriales.

c) Finalmente, porque dicho aspecto resulta pertinente en esta fase del presupuesto, en tanto constituye un parámetro común que a pesar de concebirse como de carácter formal, tiene profundas repercusiones sustantivas (relacionadas con el

¹⁰ Cfr., entre muchas otras, las Sentencias C-337/93 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-490/94 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-538/95 M. P. Fabio Morón Díaz, C-1379/00 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, C-540/01 M. P. Jaime Córdoba Triviño y C-579/01 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-478/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

límite de ciertos gastos) en las etapas subsiguientes, según se explicará en detalle más adelante. Es preciso advertir que la pertinencia en la aplicación de las normas constitucionales y de la LOP no está circunscrita únicamente a los principios, sino que incluye también los lineamientos técnicos que por sus características sean susceptibles de ser trasladados sistemáticamente por las entidades territoriales, no como un acto de mera liberalidad sino en cumplimiento de un imperativo constitucional.”.

Así, en lo que tiene que ver con las vigencias futuras ordinarias, hasta la expedición de la Ley 819 de 2003 las entidades territoriales se encontraban sujetas a lo dispuesto por el artículo 9° de la 179 de 1994. De otra parte, en lo relacionado con las vigencias futuras excepcionales, su aplicación está condicionada al cumplimiento de los requisitos que se definan en las normas que para tales efectos definan por la Asamblea o en Concejo municipal.

Así, el Congreso de la República está plenamente facultado para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, con lo cual se regulará en forma específica y particular para las entidades territoriales la aplicación de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales.

Objeto del proyecto de ley

A través del proyecto de ley puesto a consideración del honorable Congreso de la República se busca regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias fiscales posteriores, sin que conste apropiación presupuestal que respalde esa obligación en el año en el que se autoriza la respectiva vigencia. Estas operaciones son denominadas Vigencias Futuras Excepcionales.

Para efectos de la regulación de vigencias futuras excepcionales de entidades territoriales, la autorización de las mismas se encuentra sujeta, entre otros, a los siguientes requisitos:

1. Las vigencias futuras excepcionales sólo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

2. En los montos máximos en que se afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales debe consultarse el plazo y las condiciones de los mismos con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3. Deben contar con aprobación previa del Confis territorial, o el órgano que haga sus veces, y la iniciativa de las mismas corresponde al gobierno local.

4. Los proyectos que conllevan inversión nacional deben obtener concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación, en el cual se garantice que el órgano del nivel nacional que financiará total o parcialmente la iniciativa cuenta con la respectiva autorización de vigencias futuras, cuando sea pertinente.

5. La vigencia futura excepcional debe estar respaldada en un proyecto de inversión incorporado en el Plan de Desarrollo respectivo.

6. Sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir con cargo a vigencias futuras excepcionales y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

7. Sólo los proyectos de inversión declarados previamente como de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno son sujetos de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales que excedan el respectivo período de gobierno.

8. Sólo cuando se trate de proyectos de inversión financiados total o parcialmente por parte de las entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, será procedente la aprobación de vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde.

9. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma, evitando que las mismas puedan ser utilizadas para la provisión anticipada de bienes y servicios con su pago diferido en el tiempo que constituyen operaciones de crédito o asimiladas a estas.

TEXTO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes, analizada la modificación hasta ahora realizada en primer debate, teniendo en cuenta las posiciones que se han tenido sobre este proyecto de ley, y luego de atender las explicaciones y consideraciones que sobre el particular ha ofrecido el Gobierno Nacional y los honorables Congresistas, encuentran que se requiere realizar la siguiente modificación:

En el párrafo 1°, es pertinente hacer claridad frente a la excepción de aprobación de vigencias futuras en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde, para recursos del Sistema General de Participaciones, que se refiere a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, los recursos se giran dentro del mes siguiente al que corresponde la transferencia, de tal manera que la doceava que atañe al mes de diciembre se está girando en el mes de enero de la siguiente vigencia fiscal.

En ese orden de ideas, el párrafo 1°, quedaría así:

Parágrafo 1°. *En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable.*

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 070 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*.

De los honorables Congresistas,

Juan Felipe Lemos Uribe, Ponente Coordinador; *Álvaro Pacheco Álvarez*, *Yensy Alfonso Acosta Castañez*, *Mercedes Márquez Guenzati*, Representantes a la Cámara, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY 059 DE 2011 CÁMARA

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

El Congreso de la República:

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales*. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) *Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico*.

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 de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

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

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

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización para adquirir compromisos de gasto, 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, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, a efectos de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable.

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

Parágrafo transitorio. Los contratos, convenios y demás actos administrativos suscritos o proferidos por las Entidades Territoriales, amparados por autorizaciones de vigencias futuras excepcionales, se presumen legales.

Artículo 2°. *Derogatoria y vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Juan Felipe Lemos Uribe, Ponente Coordinador; *Álvaro Pacheco Álvarez*, *Yensy Alfonso Acosta Castañez*, *Mercedes Márquez Guenzati*, Representantes a la Cámara, Ponentes.

Bogotá, D. C., 12 de octubre de 2011.

En la fecha hemos recibido el presente Informe de ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 070 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, presentada por el coordinador y ponentes designados por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del honorable Senado y la Cámara de Representantes.

El Presidente Comisión Cuarta,

Carlos Abrahám Jiménez López.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2011 CÁMARA.

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

El Congreso de la República:

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales*. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos,

a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) *Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.*

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 de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

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

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

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización para adquirir compromisos de gasto, 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, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

La autorización por parte de la asamblea o consejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos

en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión.

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

Parágrafo transitorio: Los contratos, convenios y demás actos administrativos suscritos o proferidos por las Entidades Territoriales, amparados por autorizaciones de vigencias futuras excepcionales, se presumen legales.

Artículo 2°. Derogatoria y vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2011

Autorizamos el presente Texto Definitivo al Proyecto de ley número 070 de 2011 (Cámara), 94 de 2011 (Senado), acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 aprobado por las Comisiones Cuartas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes.

El Presidente Comisiones Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes,

Carlos Abraham Jiménez López.

El Secretario Comisiones Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes,

Jaime Darío Espeleta Herrera.