CONTRALORÍA | OFICINA GENERAL DE LA REPÚBLICA | JURÍDICA

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 10-10-2013 16:04
Al Contestar Cite Este No.: 2013EE0123937 Fol:7 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112-OFICINA JURIDICA / GERMAN SILVA GARCIA
DESTINO PABLO CESAR TOBON OCAMPO
ASUNTO CONCEPTO RESPONDE SIGEDOC 2013ER0101459 Y 2013IE0098644
OBS

2013EE0123937

80112 –
Bogotá, D.C.,

Doctor:
PABLO CESAR TOBON OCAMPO
Diputado Asamblea del Guaviare
Calle 8 No 23-70
San José del Guaviare

Asunto: Vigencias futuras excepcionales Entidades Territoriales.

Respetado Doctor Tobon.

1. ANTECEDENTE

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República recibió el 18 de Septiembre de 2013, su solicitud de concepto radicado número 2013ER0101459 y 2013IE0098644, mediante el cual se plantea:

"¿Se puede autorizar al mandatario Departamental para comprometer vigencias futuras excepcionales para contratar servicio de aseo, vigilancia, combustible, transporte escolar, alimentación, contratación de docentes, teniendo en cuenta que esta autorización no contempla hechos excepcionales, sino que cobija el libre funcionamiento de la administración en las anualidades correspondientes?"

2. CONCEPTOS DE LA OFICINA JURÍDICA. Alcance y competencia.

Los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución[1], ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*[2],

[1] *Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.*
[2] *Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.*

así como las formuladas por las contralorías territoriales "*respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General*"[3], y las presentadas por la ciudadanía respecto de "*la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República*"[4].

En este orden, mediante su expedición se busca "*orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal*"[5] y "*asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten*"[6].

Finalmente se aclara que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el Art.43, Num. 16[7] del D.L.267/00, ésta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. NORMATIVIDAD QUE REGLAMENTA EL TEMA

- Ley 38 de 1989
- Ley 179 de 1994
- Decreto 111 de 1996
- Ley 819 de 2003
- Ley 1483 de 2011
- Decreto 2767 de 2011

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

En primer término se hace necesario señalar que la Contraloría General de la República de acuerdo con lo ordenado en el artículo 267 de la Constitución Política vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o las entidades que manejen fondos o bienes de la Nación en forma posterior y selectiva. Esta especificidad temporal del control fiscal fue determinada por el Constituyente con el fin de evitar que los organismos de control fiscal tuvieran una intervención directa sobre las decisiones de la administración de manera que no se desnaturalizara el ejercicio de la actividad administrativa al tiempo que se

---

[3] *Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.*
[4] *Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.*
[5] *Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.*
[6] *Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.*
[7] *Art. 43. OFICINA JURIDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.*

vieran desdibujados los principios constitucionales y legales que rigen la responsabilidad de la misma.

Al respecto la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-113 de 1999 del 24 de febrero de 1999, con Ponencia del Doctor. José Gregorio Hernández Galindo, señalo: *"En este orden de ideas, la tarea de entes como las* ***contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia,*** *que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados desde la perspectiva del control"* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De lo expuesto se colige que los pronunciamientos expresados por esta Oficina se emiten de manera general y abstracta teniendo en cuenta que no es posible emitir premisa alguna relacionada con asuntos particulares y concretos que pueden llegar a ser objeto del control fiscal que adelanta esta Entidad u otros organismos facultados para ello, al tiempo que no le es permitido intervenir en las decisiones propias de la potestad del respectivo núcleo administrativo.

Una vez aclarado esto, debemos observar el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, en el cual se establecen los principios del Sistema Presupuestal, así: *"son principios del sistema presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macro económica y la homeóstasis (Ley 38/89, artículo 8o. Ley 179/94, artículo 4o.)."*

Para entender la figura de vigencias futuras se debe partir del principio de anualidad, previsto en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989 según el cual: *"El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción."*

En virtud de este principio no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia respectiva, sin embargo, el legislador incorporó un mecanismo que, previa autorización permite adquirir compromisos cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en otras vigencias posteriores las cuales se ven afectadas.

La Ley 819 de 2003, define vigencias futuras como los instrumentos de financiación de proyectos a nivel nacional y local, y las clasifica en vigencias futuras ordinarias y extraordinarias o excepcionales, estribando la diferencia en

que mientras la ejecución de las primeras afecta el presupuesto del año en curso, las obligaciones contraídas con vigencias futuras extraordinarias no tienen apropiación presupuestal alguna en el año en que son autorizadas.

Dichas vigencias *"constituyen una excepción a la ejecución presupuestal anual, y, por tanto deben tratarse con rigor y con un carácter extraordinario para cierta clase de proyectos de mediano y largo plazo, so pena de inducir en desorden la ejecución presupuestal y comprometer los programas de las administraciones futuras. Por ello, es imprescindible que las vigencias futuras excepcionales consulten metas plurianuales del Marco Fiscal de mediano plazo"*[8]

En lo que respecta a las vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales, se debe observara el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, el cual prevé:

> ***"ARTÍCULO 12. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES.*** *En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.*
>
> *Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:*
>
> *a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;*
> *b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*
> *c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*
>
> *La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.*
>
> *La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan*

[8] Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de Julio de 2011, Rad. 2009-00032-02, C.P María Claudia Rojas Lasso.

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 aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo."

Ahora bien en lo que ateñe a las vigencias futuras extraordinarias o excepcionales para las Entidades Territoriales, la ley 819 de 2003 no realiza pronunciamiento alguno, sin embargo en el 2011, se expide la Ley 1483 del 09 de Diciembre de 2011, *"Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de prepuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales"*, la cual en su artículo 1° reguló las vigencias excepcionales para las entidades territoriales, señalando:

"ARTÍCULO 1o. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA ENTIDADES TERRITORIALES. *En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:*

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

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

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

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

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo *y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la*

entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

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

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

PARÁGRAFO 2o. *El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma."*
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

De conformidad con la normatividad anteriormente señalada y para dar contestación a su cuestionamiento debemos decir que a partir de la expedición de la Ley 1483 de 2011, los entes territoriales pueden comprometer vigencias futuras excepcionales cumpliendo los requisitos establecidos en dicha ley y en el Decreto 2767 de 2011.

No obstante lo anterior el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011, fue completamente claro al señalar que las vigencias futuras excepcionales únicamente pueden ser autorizados para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social de los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos, así las cosas las entidades territoriales, las Asambleas o Concejos respectivos podrán autorizar vigencias futuras ordinarias extraordinarias o excepcionales, solamente si se cumplen cada uno de los requisitos establecidos en la normatividad correspondientes y sólo para los casos taxativamente establecidos por la ley

5. CONCLUSIÓN.

A partir de la expedición de la Ley 1483 de 2011, los entes territoriales pueden comprometer vigencias futuras excepcionales cumpliendo los requisitos establecidos en dicha ley y en el Decreto 2767 de 2011, pero únicamente para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social de los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

Recordamos finalmente que conforme al art. 43 del Decreto Ley 267 de 2000, es la Oficina Jurídica una dependencia asesora, por lo que los conceptos que emite carecen de fuerza vinculante, según el carácter que les atribuye el art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Le informamos además que puede conocer y consultar los conceptos que, con relación a este y otros temas, ha proferido la Oficina Jurídica, visitando el enlace normatividad - conceptos de nuestro portal institucional: http://www.contraloriagen.gov.co.

Cordial saludo;

GERMAN SILVA GARCÍA
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Lilibeth Lozada Rozo, Profesional Universitario, grado 01
Radicado: 2013ER0101459 y 2013IE0098644