

## PROYECTO DE LEY

“Por medio del cual se modifica la ley 1483 de 2011 se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este documento contiene la necesidad de que a través del Congreso de la República se modifique la ley 1483 de 2011, en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para entidades territoriales, a fin de que sea incluida dentro de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, aquellos eventos en que para el indispensable funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales, requiera la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Esta exposición de motivos está estructurada de la siguiente forma:

1. Introducción
2. Objetivos del Proyecto de Ley
3. Planteamiento del Problema
4. Soluciones Propuestas

### 1. Introducción

Conforme a la Constitución y a ley orgánica de presupuesto, en Colombia rige el principio de anualidad, por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores.<sup>1</sup>

Se encuentra expresamente consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución. El inciso primero del artículo 346 dice que "El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones..." Y el mismo inciso del

---

<sup>1</sup> Sentencia C-192/97

### AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

artículo 347 dispone que "El Proyecto de Ley de Apropriaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva".

El principio mencionado está previsto, además, en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, así:

**"Artículo 10.- Anualidad.** El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre. 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".

A su vez, el artículo 8.º Inciso 1 de la Ley 819 de 2003 en lo referente a la ejecución, en los siguientes términos:

*"Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes marcos fiscales de mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las asambleas y los concejos puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente"*

El principio de anualidad del presupuesto tiene como consecuencia jurídica el que las partidas o apropiaciones en él contenidas solamente pueden ser utilizadas como autorización máxima de gasto, dentro de la vigencia anual respectiva, vencida la cual expiran, y con ésta la autorización para comprometer los recursos que forman parte del presupuesto; lo anterior se justifica, en la necesidad de darle un importante grado de representación popular a la aprobación de gastos contenida en el presupuesto y al ejercicio del control por Congreso, los Concejos y las asambleas sobre la actuación del ejecutivo en el manejo presupuestal el cual debe estar definido por la periodicidad, en la medida en que se garantice eficientemente el gasto público y la adecuada planificación del gasto.

Ahora bien, el principio de anualidad del presupuesto no es absoluto, posee ciertas excepciones de carácter legal, dentro de las que se pueden identificar "Las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales", estas constituyen la figura presupuestal que

### AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

Surgen de este modo, como un mecanismo expedito para la realización de proyectos de gran envergadura con alto nivel de impacto en los aspectos económicos, de infraestructura y sociales que dada la dimensión del proyecto no son susceptibles de ejecutarse en una sola vigencia fiscal y que de ese modo exigen que se brinde la seguridad financiera que respalde el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. De esta manera, se 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, se proyectan además como un instrumento de gestión presupuestal, que permite el desarrollo de proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de recursos 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; es decir, las vigencias futuras permiten articular los proyectos del orden nacional con los programas de las entidades territoriales.

No debe perderse de vista que si bien, constituyen una excepción al principio de anualidad, no es ajena al principio de planificación fiscal, 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.

Adicionalmente, por regla general de acuerdo al artículo 1, parágrafo 1 de la ley 1483, para vigencias futuras de las entidades territoriales solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del período de gobierno y, en casos especiales, para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

### AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

De acuerdo con la ley 1483 de 2011, las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales son dables en la medida en que se cumplan con 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 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.*

Esta excepciones, solo se encuentran dadas para el legislador pensando en los proyectos de gran impacto en la región, aquellos que se centran en los sectores que suplen las necesidades básicas de la población; pero debe pensarse en este momento que también dentro de la entidad existen ciertas necesidades para el adecuado funcionamiento y cumplimiento de fines funcionales esenciales, que por ceñirse al principio de anualidad de presupuesto se encuentran los dirigentes en la

imposibilidad de suplirlas lo cual afecta de manera indirecta estos sectores esenciales para la población.

## **2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de en mención, tiene como objetivo ampliar el margen de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, de tal forma que puedan ser autorizadas en aquellos eventos en que para el indispensable funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales, requiera la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

## **3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Las entidades territoriales al encontrarse ceñidas al principio de anualidad del presupuesto público, limitan su capacidad obligacional a la temporalidad de la vigencia fiscal, siendo este uno de los mecanismos de control y planificación del gasto público, sin embargo, debe tenerse en cuenta que existen ciertas necesidades intrínsecas a su funcionamiento y cumplimiento de sus fines misionales esenciales, que por su carácter de imprescindibles deben seguir supliéndose; nos referimos a aquellas como : servicios de vigilancia privada, suministro de alimentos, dotación de implementos.

Estas necesidades suplidas por particulares limitan su ejecución hasta el término de la vigencia fiscal, lo que implica que ha 31 de diciembre son suspendidas la prestación de estos servicios. Los mandatarios se encuentran frente al desafío de proporcionar la continuidad de los mismos sin soportes jurídicos que respalden sus actuaciones; mientras pende el proceso contractual requerido para seleccionar a quienes brindan los servicios.

Muchas de estas necesidades, son suplidas mediante la aplicación errada de la figura jurídica de la urgencia manifiesta, cual es, una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de

### AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.<sup>2</sup>

La declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)
- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993).

Esta aplicación errada de la urgencia manifiesta, parte de la inadecuada configuración de las condiciones circunstanciales sobre las cuales ha de declararse; pues si bien, se faculta cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; estas causales sean preventivas o curativas, deben ser ciertas, objetivas, **actuales** y obedecer a una circunstancia **imprevisible**; presupuestos deben indefectiblemente **concurrir** de manera simultánea, al momento de dictarse la urgencia manifiesta.

De esta manera las necesidades esenciales e imprevisibles para la continuidad del funcionamiento de la entidad, son circunstancias completamente previsibles, dado que no es ajeno para los gobernantes que quienes prestar estos servicios lo realizan mediante contratos que se ejecutan a 31 de diciembre; por lo que no es dable la declaratoria de urgencia manifiesta.

Entonces, ¿cómo se suplen estos servicios los primeros meses de la vigencia, cuando aún no se han desarrollado los procesos contractuales para la elección de los contratistas?

---

<sup>2</sup> Sentencia C-772/98



### AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

La necesidad de brindar la continuidad del servicio y evitar la parálisis de la entidad, exigen que el legislador prevea circunstancias en las cuales sean autorizadas estas vigencias futuras excepcionales.

#### **4. SOLUCIONES PROPUESTAS**

La solución planteada a los cuestionamientos antes enunciados, radica en la incorporación de estas circunstancias de vital transcendencia para el funcionamiento de la entidad dentro de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, a fin de que se autorice a las entidades a la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, por un término de 3 meses para que se garantice la continuidad de los servicios esenciales.

Esta modalidad de vigencia futura excepcional, cumplirá con los requisitos legales consagrados en el artículo 1 de la ley 1483 de 2011, en lo que le resulte aplicable.

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de desarrollar acciones que permitan la competitividad y el fortalecimiento de la Industria Colombiana, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, este Proyecto de Ley.

**NADIA BLEL SCAFF**  
SENADORA DE LA REPUBLICA

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_**

“Por medio del cual se modifica la ley 1483 de 2011 se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objetivo autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización en aquellos eventos en que para el indispensable funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales se requiera.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 1 de la ley 1483 de 2011, el cual quedara así:

**Artículo 1°. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.** 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 y **cuando la continuidad del servicio lo exija, la contratación de servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales por el termino de 3 meses.**

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 5° de la Ley 819 de 2003.

C. Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces. **Cuando se tratare de servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad se requerirá que estos se hallen incorporados en el plan anual de adquisiciones de la entidad.**

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 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o



### AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones y **la contratación de servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales por el termino de 3 meses.**

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.

**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.