



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 21-07-2015 04:28:03

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARIA DE HACIENDA

Interestar Cite Este Nr.:2015EE187981 O 1 Fol:5 Anex:0

ORIGEN: Sd:929 - DESPACHO SECRETARIO DE HACIENDA/HERRERA
 DESTINO: FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A./DIEGO SANCI
 ASUNTO: PRESUPESTO VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS Y EXCEPC
 OBS: PROYECTO CLARA MORALES

Bogotá D.C.,

Doctor
DIEGO SÁNCHEZ FONSECA
 Gerente Estructuración del proyecto Metro de Bogotá
 Financiera de Desarrollo Nacional
 Nit 860.509.022-9
 KR 7 71 52 TR B P 6
 Ciudad

CONCEPTO

Referencia	Sin Radicado correo electrónico 30 06 2015
Tema	Presupuesto – Vigencias futuras ordinarias y excepcionales.
Descriptores	Ley orgánica de presupuesto, vigencias futuras ordinarias y excepcionales, entidades territoriales, entidades descentralizadas.
Problema Jurídico	<i>¿Una norma del orden distrital Decreto 195 de 2007 anterior a la Ley 1483 de 2011, prevalece sobre ésta cuando la Ley determina que la autoridad competente en las entidades territoriales, para autorizar comprometer en forma excepcional el presupuesto de vigencias futuras, son las Asambleas o Concejos?</i>
Fuentes Formales	Artículos 10 y 12 de la Ley 819 de 2003, artículos 2 y 76 Decreto 714 de 1996, artículos 37 y 38 del Decreto 195 de 2007, Ley 1483 de 2011

CONSULTA:

En correo electrónico de la Financiera de Desarrollo Nacional del 30 de junio de 2015 dirigido a esta Secretaría como respuesta a nuestro radicado 2015EE160075 del 23 de junio de 2015, en la cual se explicó por parte de las Secretarías Distritales de Hacienda y Movilidad, algunas inquietudes de la Financiera de Desarrollo Nacional FDN en relación con los aportes del Distrito para cofinanciar la Primera Línea del Metro de Bogotá, el Gerente de la FDN comenta que luego de revisar la respuesta arriba citada suscrita por dichas Secretarías "(...) no observamos que se mencione la Ley 1483 y su aplicación, como fue analizada por OPEBSA en la ayuda de memoria remitida. Consideramos necesario que la SHD, se pronuncie respecto a la duda que han expresado la FDN y sus consultores, respecto a la Ley 1483 de 2011(Ley orgánica de presupuesto). De manera concreta dicha ley determina en el artículo 1, que la autoridad competente en las entidades territoriales, para autorizar a comprometer en forma

SHD

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 –
 Código Postal 111311
 Dirección de Impuestos de Bogotá:
 Avenida Calle 17 N° 65B-95 -
 Código Postal 111611
 Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195
contactenos@shd.gov.co
 • Nit. 899.999.061-9
 Bogotá, Distrito Capital – Colombia





excepcional el presupuesto de vigencias futuras, son las Asambleas o Concejos. Persiste la duda sobre como una norma del orden distrital anterior a dicha ley, prevalece sobre la ley 1483 del 2011”.

ANTECEDENTES:

Las Secretarías Distritales de Hacienda y Movilidad en el documento inicialmente reseñado en cuanto al punto 4. “*El otorgamiento de vigencias futuras excepcionales por parte del Confis Distrital*” explicó lo siguiente:

“Para el caso de Bogotá, D.C., el Decreto 195 de 2007, norma que regula el proceso presupuestal de las entidades descentralizadas en el Distrito Capital, expedida con base en las facultades del numeral 4 del artículo 38, del Decreto Ley 1421 de 1993 y los artículos 2, 13, 74, 76 y 102 del Decreto 714 de 1996, norma que compila el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, en su artículo 37 y 38 autoriza las vigencias futuras ordinarias y excepcionales por parte del CONFIS.

El anterior concepto deja claro que el CONFIS distrital puede aprobar, vigencias futuras en cabeza de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, tanto ordinarias como excepcionales”.

SUSTENTO LEGAL

Con el fin de resolver la inquietud de la FDN, conviene explicar de manera general la figura de las vigencias futuras, los niveles de autorización y aprobación de las vigencias futuras ordinarias y excepcionales en el Distrito Capital (sector central y establecimientos públicos); las empresas industriales y comerciales del Distrito y las sociedades de economía mixta, para confirmar luego el sustento legal que fundamentó nuestra comunicación 2015EE160075 del pasado 23 de junio dirigido a FDN, en lo que refiere a las vigencias futuras excepcionales de las entidades descentralizadas distritales.

I. Principios presupuestales

La Constitución dispuso dos principios básicos del presupuesto público colombiano que aplican al mecanismo de “*Vigencia Futura*”: El de universalidad y el de la anualidad.

El principio de universalidad establece que todo gasto debe estar incluido en el presupuesto y que ninguna autoridad podrá efectuar gasto que no figure en él.

El principio de anualidad, dispone que el gobierno anualmente formulará el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, lo cual fue desarrollado por la Ley orgánica en donde se determinó la vigencia fiscal desde el 1° de enero al 31 de diciembre.

Estas características del presupuesto han propiciado el uso de figuras que permitan el financiamiento del servicio estatal de manera continua, en los casos que se deba pasar la primera vigencia.



II. Qué son las vigencias futuras y su clasificación

La “*vigencia futura*” es un mecanismo presupuestal mediante el cual se planea el gasto haciendo uso de una o varias vigencias fiscales siguientes a la actual.

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 para las entidades del orden nacional dos tipos de vigencias futuras:

Ordinarias: Cuya ejecución se inicia afectando el presupuesto de la vigencia en curso. (Artículo 10 de la Ley 819 de 2003) y

Excepcionales: Cuyas obligaciones afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras y NO cuentan con apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización. Estas serán aprobadas para obras de infraestructura y garantía de concesiones. . (Artículo 11 de la Ley 819 de 2003).

III. Vigencias futuras para entidades territoriales

El artículo 12 de la Ley 819 de 2003, al regular las vigencias futuras de las entidades territoriales solo se refirió a la vigencia futura “ordinaria”, restringiéndola al periodo de gobierno, salvo que se trate de proyectos de gastos de inversión, los cuales requieren que sean declarados previamente como de importancia estratégica, por parte del Consejo de Gobierno. Adicionalmente, prohíbe la autorización de estas vigencias futuras en el último año de gobierno, excepto las requeridas para la celebración de operaciones de crédito público.

Las vigencias futuras ordinarias para el Presupuesto Anual del Distrito Capital, es decir las de las entidades que conforman el nivel central y los establecimientos públicos deben ser puestas a consideración y aprobación del Concejo de Bogotá y para ello deberán cumplir con los requisitos insertos en la norma respectiva.

Vale aclarar que en materia presupuestal se entiende como Distrito Capital, el sector central y establecimientos públicos, de acuerdo con la cobertura del presupuesto consagrado en el artículo 2 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital “Acuerdos Distritales 24 de 1995 y 20 de 1996” (compilados por el Decreto 714 de 1996), el cual dispone dos niveles, el primero corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales y un segundo nivel, que incluye las empresas industriales y comerciales del Distrito y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.



Siendo el primer nivel el Presupuesto Anual del Distrito Capital y las entidades que la conforman se constituye en el Distrito Capital y el segundo nivel empresas industriales y comerciales del Distrito y las sociedades de economía mixta como las entidades descentralizadas distritales.

Ahora bien, como quiera que para las entidades territoriales, entiéndase Distrito Capital entidades de la administración central y los establecimientos públicos, no existía regulación respecto de las vigencias futuras excepcionales, se expidió la Ley 1483 de 2011, "Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales", donde se dispone respecto de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, que 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) 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.

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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

contemplan la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional, 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 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.

El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma". (Subrayas fuera de texto)

Respecto de la vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales vale retomar lo manifestado en la exposición de motivos del proyecto de ley: "(...) las entidades territoriales se encontraban sujetas, hasta la expedición de la Ley 819 de 2003, a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 179 de 1994 a través del cual se regulaba en forma particular dicha figura presupuestal para los departamentos, distritos y municipios. De otra parte, en lo relacionado con las vigencias futuras excepcionales, la aplicación de las mismas se supeditaba a la adaptación de estas al estatuto territorial expedido por la Asamblea o el respectivo Concejo acorde con las autoridades que fuesen designadas para otorgar dichas autorizaciones. (...)" (Subrayas fuera de texto)

Como se advierte de la lectura de la Ley 1483 de 2011 y el espíritu del legislador, se tenía un vacío legal respecto de las vigencias futuras excepcionales para el ente territorial, en este caso el Distrito Capital, que era necesario regular por el Gobierno Nacional. Es de resaltar nuevamente, que en materia presupuestal se entiende como Distrito Capital, el sector central y establecimientos públicos, de acuerdo con la cobertura del presupuesto consagrado en el artículo 2 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital "Acuerdos Distritales 24 de 1995 y 20 de 1996" (compilados por el Decreto 714 de 1996), el cual dispone dos niveles, el primero corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales y un segundo nivel, que incluye las empresas industriales y comerciales del Distrito y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

Siendo el primer nivel el Presupuesto Anual del Distrito Capital y las entidades que la conforman se constituye en el Distrito Capital y el segundo nivel empresas industriales y comerciales del Distrito y las sociedades de economía mixta como las entidades descentralizadas distritales.

IV. Vigencias futuras para las entidades descentralizadas distritales

En relación con la consulta es necesario precisar que el tema presupuestal territorial debe ser analizado desde la normatividad interna de cada entidad subnacional, puesto que de conformidad con los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996 las entidades territoriales





debieron ajustar sus normas siguiendo las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto.

Aclarado lo anterior, las vigencias futuras de las entidades descentralizadas distritales, refiriéndose a las empresas industriales y comerciales del Distrito Capital y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, se expidió el Decreto Distrital 195 del 2007, "Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Entidades Descentralizadas y Empresas Sociales del Estado", teniendo como fundamento legal el Decreto 714 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto- en su artículo 2 "De la cobertura del Estatuto" en los incisos 4º y 5º, que establecen:

"A los Fondos de Desarrollo Local, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital, de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las Normas y principios que sobre los mismos contenga el presente Estatuto.

En lo demás se regirán por las regulaciones que expida el Gobierno Distrital, sus respectivas Juntas Directivas y el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal –CONFIS"

Así mismo, el artículo 76º, ibídem, preceptúa:

"De las Vigencias Futuras de las Empresas. Las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y Sociedades de Economía Mixta del Distrito con el régimen de aquellas, podrán adquirir compromisos que afecten vigencias futuras. El Gobierno Distrital reglamentará la materia, de acuerdo con el Artículo 12 del presente Estatuto." (Subrayas fuera de texto)

El Decreto 195 de 2007 se erige como norma especial en lo que tiene que ver con las directrices y los controles en el proceso presupuestal de las Entidades Descentralizadas y Empresas Sociales del Estado, de manera especial con las vigencias futuras ordinarias y excepcionales del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 37. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS.

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 del Plan de Desarrollo Distrital y las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo Distrital;

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 las que éstas sean autorizadas;

El CONFIS Distrital 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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, exceden la capacidad de endeudamiento de la Empresa.

La autorización por parte del CONFIS Distrital no podrá superar el respectivo período de Gobierno. Se exceptúan los proyectos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. Esta vigencia futura podrá concederse en el último año de gobierno, siempre y cuando el proyecto de inversión sea declarado de importancia estratégica previamente por el Consejo de Gobierno.

Las operaciones de crédito público, y sus asimiladas no requieren autorización para comprometer vigencias futuras”.

“ARTÍCULO 38. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES.

El CONFIS Distrital en casos excepcionales para obras de infraestructura y para actividades que de no ejecutarse pueden causar inevitablemente la parálisis o afectación en la prestación de un servicio que se deba satisfacer y garantizar por su mandato constitucional, así como para las garantías a las concesiones y solamente en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno los declare de importancia estratégica, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin que se requiera apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. Esta vigencia futura excepcional podrá concederse en el último año de gobierno. El monto máximo de las mismas deberá ser consistente con el Plan Financiero Plurianual y las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito Capital”. (Subrayas fuera de texto)

De las normas transcritas se puede colegir de manera diáfana que para las vigencias futuras ordinarias y excepcionales respecto de las empresas industriales y comerciales, las sociedades de economía mixta y las empresas sociales del Estado se requiere solo la autorización del CONFIS Distrital para darle viabilidad legal, siempre y cuando cumplan con los requisitos en la norma señalados.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

Antes de la expedición de La Ley 1483 de 2011 se tenía un vacío legal respecto de las vigencias futuras excepcionales para el ente territorial, en este caso el Distrito Capital, que era necesario regular a través de una Ley Orgánica de Presupuesto.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1483 de 2011 se regulan las vigencias futuras excepcionales solo para los entes territoriales, para el caso que nos ocupa, el concepto de ente territorial alude al Distrito Capital que en materia presupuestal tiene una connotación especial que comprende únicamente el sector central y los establecimientos públicos, que de acuerdo con la cobertura del presupuesto se erige en el primer nivel, consagrado en el artículo 2 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital “Acuerdos Distritales 24 de 1995 y 20 de 1996” (compilados por el Decreto 714 de 1996), correspondiente al Presupuesto Anual del Distrito Capital cuya aplicación se refiere al Presupuesto del





Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales.

Un segundo nivel del presupuesto incluye las empresas industriales y comerciales del Distrito y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

Teniendo en cuenta lo anterior, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, tienen una regulación especial en lo que tiene que ver con las vigencias futuras ordinarias y excepcionales, la cual está consagrada en el Decreto Distrital 195 del 2007 en virtud de las facultades otorgadas por el Concejo de la ciudad al Gobierno distrital (Decreto 714 de 1996 –Estatuto Orgánico de Presupuesto en sus artículos 2 y 76), que determina que dichas vigencias futuras son autorizadas por el CONFIS Distrital.

<i>Entidades</i>	<i>Vigencias ordinarias</i>	<i>Vigencias excepcionales</i>	<i>Niveles de aprobación autorización</i>
Distrito Capital (Presupuesto Anual entidades que conforman la Administración Central y Establecimientos Públicos)	Ley 819 de 2003	Ley 1483 de 2011	Aprobación CONFIS Autorización Concejo
Entidades descentralizadas (empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta)	Decreto 195 de 2007	Decreto 195 de 2007	Aprobación previa Junta Directiva Autorización CONFIS

CONCEPTO:

Del análisis legal precedente se colige que se debe hacer una interpretación lógica y sistemática de la Ley 1483 de 2011, como quiera que esta norma reguló exclusivamente las vigencias futuras de las entidades territoriales, que para este caso es el Distrito Capital, siendo en materia presupuestal las entidades del sector central y los establecimientos públicos, toda vez que hasta el año 2011 el ordenamiento jurídico vigente aplicable al Distrito Capital no tenía previsto las vigencias futuras excepcionales para estas entidades.

Es así que la precitada norma en efecto prevé dos niveles de autorización: la aprobación por parte del Confis Distrital y la autorización del Concejo Distrital, siendo esta última instancia solo para las entidades de la Administración Central y Establecimientos Públicos, es decir las entidades del Presupuesto Anual.

En tanto que para el sector descentralizado distrital la norma que regula las vigencias futuras ordinarias y excepcionales es el Decreto 195 de 2007 expedido con fundamento en la facultad otorgada por el Concejo de la ciudad al Gobierno Distrital. Según ésta norma, las vigencias futuras ordinarias y excepcionales cuentan con un nivel de autorización y es el que otorga el CONFIS Distrital.



Por lo anterior, a la luz del Decreto 195 de 2007 las vigencias futuras para Transmilenio S. A. deberán tramitarse, toda vez que por su naturaleza jurídica constituida como una sociedad pública, en materia presupuestal y contable se le aplicarán a éstas en su condición de sociedad entre entidades públicas, las normas presupuestales, fiscales y de contabilidad pública, aplicables a las empresas industriales y comerciales del Estado del orden distrital, las cuales deberán armonizarse con la naturaleza societaria de la compañía en lo que a ello hubiere lugar, en consideración al artículo 3¹ del Estatuto Orgánico de Presupuesto .

Así mismo, como quiera que el Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá tiene cofinanciación del 70% del costo estimado del proyecto por parte del Gobierno Nacional, y de conformidad con lo establecido en la reglamentación del Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, Resolución SDH-000226 de 2014 expedida por el Secretario Distrital de Hacienda, se hace necesario que la aprobación de la vigencia futura excepcional cumpla con los requisitos señalados en el Decreto Nacional 2767 de 2012.

Cordialmente,

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
 Secretario Distrital de Hacienda (e)
 Correo electrónico: jaherrera@shd.gov.co

Aprobó: Eida Francy Vargas Bernal
 Piedad Muñoz Rojas
 Revisó: Martha Cecilia Garcia Buitrago
 Proyectó: Clara Lucía Morales Posso

Directora Jurídica 
 Directora Distrital de Presupuesto 
 Subdirectora de Finanzas Distritales
 Subdirectora Jurídica de Hacienda 

¹ "Artículo 3º.- Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus Entidades Descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito.

Para los mismos efectos las Empresas Sociales del Distrito que constituyan una categoría especial de Entidad Pública Descentralizada, se sujetarán al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito".

