



Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

CIRCULAR EXTERNA No 05

7

Bogotá,

13 FEB. 2009

PARA: GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS DE HACIENDA DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL, SECRETARIOS DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL, JEFES DE PRESUPUESTO.

ASUNTO: VIGENCIAS FUTURAS PARA PROYECTOS Y SU FINANCIACION

Justificación

En atención a las reiteradas consultas sobre el tema de vigencias futuras expedidas por las entidades territoriales, las Direcciones Generales de Crédito Público y Tesoro Nacional y de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la presente circular consolida los conceptos emitidos por la Dirección de Apoyo Fiscal y de manera conjunta precisan:

- Aspectos específicos y definiciones de conceptos relacionados con las Vigencias futuras.
 - i. Las vigencias futuras y la capacidad de endeudamiento en las entidades territoriales

De acuerdo con lo establecido en el inciso 5 del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, *"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*



Libertad y Orden

05

13 FEB. 2009

por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento. (Se subraya)

Al respecto debe tenerse en cuenta que la capacidad de endeudamiento aludida, guarda relación con los indicadores de solvencia (relación intereses de la deuda sobre ahorro operacional) y sostenibilidad de la deuda (relación saldo de la deuda a ingresos corrientes de ley 358/97 y relación superávit primario a servicio de la deuda) establecidos en las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003.

Así las cosas, el monto total de los compromisos que se adquieren con cargo a presupuestos futuros de gasto pueden afectar el ahorro operacional (diferencia entre los ingresos corrientes de Ley 358/97 y los gastos de funcionamiento) en cuanto las vigencias futuras, ordinarias o excepcionales, correspondan a gastos de funcionamiento; por ello, en la medida en que la relación intereses sobre ahorro operacional, incluida la totalidad de las vigencias futuras de funcionamiento, supere el 40%, la Asamblea o Concejo respectivo, no podrá autorizar la asunción de compromisos con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

De igual manera, el monto total de los compromisos que se adquieren con cargo a presupuestos futuros de gasto afectan el superávit primario en cuanto las vigencias futuras, ordinarias o excepcionales, correspondan a gastos de funcionamiento y/o a inversión; por ello, en la medida en que la relación superávit primario a servicio de la deuda, incluida la totalidad de las vigencias futuras, sea inferior al 100%, la corporación de elección popular, no podrá autorizar la asunción de compromisos con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

ii. Operaciones de crédito público en virtud de las vigencias futuras.

El último inciso del artículo 11 de la Ley 819 de 2003 determina que *"para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público"*.

Lo anterior indica que los ingresos, tanto en la Nación como en las entidades territoriales¹, determinan la capacidad de financiación o pago de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda y de los gastos de inversión de cada vigencia; por lo tanto, una cosa es la asunción de compromisos dentro de una vigencia o con cargo a presupuestos de vigencias futuras y otra la financiación de los mismos. Lo primero claramente hace referencia al presupuesto de gastos y lo segundo al presupuesto de ingresos y ambos casos requieren trámites presupuestales y financieros distintos.

Mientras la asunción de compromisos a través de vigencias futuras requiere de las autorizaciones del Confis (en la Nación) o de la corporación administrativa (en las entidades territoriales), la financiación para el pago de los mismos gastos no requiere de tales autorizaciones.

¹ Debe tenerse en cuenta que en las entidades territoriales hay ingresos de libre destinación y de destinación específica dada por la Constitución, la Ley o por las Ordenanzas o los Acuerdos.



Libertad y Orden

05

13 FEB. 2009

Por el contrario, cuando se deba recurrir a la obtención de recursos financieros y/o la obtención de bienes y servicios con plazo para su pago² y/o que los compromisos que se asuman involucren un plazo para su pago superior al de ejecución y/o recibo del bien a satisfacción, ello implica que tanto la Nación como las Entidades Territoriales deberán tener en cuenta los requisitos y demás aspectos legales sobre endeudamiento³.

En resumen, el hecho de que la financiación o pago de las obligaciones pueda involucrar más de una vigencia, no constituye por sí mismo una vigencia futura, porque, como se ha dejado en claro, la vigencia futura guarda relación con la asunción de compromisos (gasto) y el pago de los mismos está atado a la fuente o recurso financiero que se utilice y al plazo de ejecución y recibo del bien.

iii. Las vigencias futuras y los proyectos de inversión

Teniendo en cuenta que en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003 se hace mención expresa al concepto "proyectos", en los términos de presupuesto público debe hacerse una diferenciación entre los conceptos de programa, subprograma y proyectos.

Según el Artículo 14 del Decreto 568 de 1996,

"Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados".

"Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas".

Por su parte, el Decreto 841 de 1990 define el concepto de proyecto de inversión como:

ARTÍCULO 2o. PROYECTO DE INVERSION. *Se entiende por proyecto de inversión el conjunto de acciones que requiere de la utilización de recursos para satisfacer una necesidad identificada, por los cuales compite con otros proyectos. Los proyectos de inversión pueden ser de cinco clases:*

a) Proyectos que generan beneficios directos o indirectos bajo la forma de bienes o servicios;

² Decreto 2681 de 1993. ARTICULO 3o. Operaciones de crédito público. Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago, o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago.

³ En el caso de la Nación el Decreto 2681/93, y las leyes de endeudamiento. Por su parte en las Entidades Territoriales, entre otros, los Decretos 1222/86 para Departamentos y 1333/86 para Municipios la Ley 358/97, la Ley 819/03, en sus Artículos 14, 16 y 21, hace referencia al requisito de la calificación de riesgo y la obligación de cumplir con los límites de gasto establecidos en la Ley 617/00 y la necesidad de analizar la sostenibilidad de la deuda mediante el superávit primario.



05

13 FEB. 2009

- b) Proyectos que cumplen una función de recuperación de la capacidad generadora de beneficios directos, tales como actividades de alfabetización, capacitación, nutrición, erradicación de enfermedades, vacunación, de atención a la mujer, a la niñez o a la tercera edad;*
- c) Proyectos que no generan beneficios directos ni indirectos, pero permiten identificar futuros proyectos. Estos son los estudios básicos o de investigación;*
- d) Proyectos que cumplen una función crediticia, por oposición a financiación o transferencias directas, que tienen como finalidad financiar proyectos de los tipos contemplados en los literales a), b) y c) de este artículo, en el transcurso del año de ejecución. Para éstos se aprueban montos globales y corresponderá al organismo o entidad ejecutora definir los proyectos que se habrán de financiar así;*
- e) Excepcionalmente se podrán registrar como proyectos de inversión las partidas destinadas al pago de garantías otorgadas por la Nación, en relación con créditos concedidos a terceros, que se hayan hecho efectivas, siempre y cuando dichos créditos se hayan perfeccionado con anterioridad a diciembre 31 de 1991.*

Así mismo, el Marco Conceptual definido por el Departamento Nacional de Planeación⁴ determina que "los proyectos se caracterizan, a su vez, por tener definidos, el período de inversión y el período de operación o vida útil del proyecto. La inversión se realiza en un período de tiempo determinado de antemano y generalmente concluye con un producto o con los elementos necesarios para la prestación de un servicio"⁵.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que "los objetivos de los proyectos estatales de inversión deben relacionarse con los establecidos en la constitución y los resultados deben ser susceptibles de medición, como mínimo, con indicadores de impacto, producto y gestión, que permitan conocer los avances logrados en las metas establecidas en los objetivos"⁶. En tal sentido, "un indicador es una señal que se puede observar y medir fácilmente. Son medidas específicas, verificables objetivamente, sobre los cambios o resultados de una actividad, con base en una fórmula que introduzca como mínimo dos variables"⁷.

En consecuencia, dadas las anteriores definiciones, corresponde a las Corporaciones Administrativas evaluar el alcance de los conceptos propuestos como proyectos por la administración central para establecer si de acuerdo con lo establecido en el Plan de Desarrollo departamental o municipal, corresponden a proyectos, subprogramas o programas.

iv. Las vigencias futuras y los proyectos de inversión declarados como de importancia estratégica

⁴ Ver Página 32 del documento "Metodología General Ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos del 28 de noviembre de 2006", publicado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión – DNP-Difp-Gapi.

⁵ Ver Introducción página 5 de la Metodología General Ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos del 28 de noviembre de 2006 - MGA.

⁶ Ver página 34 de la MGA.

⁷ Ver página 32 de la MGA.



Libertad y Orden

05

13 FEB, 2009

Dado que existen inquietudes sobre los aspectos específicos que pueden concluir que un proyecto es de importancia estratégica como se menciona en la Ley 819 de 2003; por lo tanto, es preciso aclarar que dicho concepto está ligado a la autorización de vigencia futura que supere el periodo de gobierno del Presidente, gobernador o alcalde.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, los términos "Importancia" y "estratégica" se definen como:

"importancia.: (De importante).

1. f. Cualidad de lo importante, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia". (Se subraya)

"estratégico, ca.: (Del lat. strategĭcus, y este del gr. στρατηγικός).

1. adj. Perteneciente o relativo a la estrategia.
2. adj. Que posee el arte de la estrategia. U. t. c. s.
3. adj. Dicho de un lugar, de una posición, de una actitud, etc.: De importancia decisiva para el desarrollo de algo".

De otro lado, el artículo 339 de la Constitución Política establece que "Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo" (Se subraya)

Según el literal n del artículo 30 de la Ley 152 de 1994, "...los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo"

En la Metodología General Ajustada, se define el Plan como el "Instrumento que permite determinar objetivos, metas, prioridades y estrategias de manera general definidas para un periodo de tiempo."⁸ (Se subraya)

Así las cosas, teniendo en cuenta que las vigencias futuras no pueden ser autorizadas "si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo", se entiende entonces que la declaratoria de importancia estratégica y las prioridades de los proyectos de inversión deberán estar consignadas o reglamentadas en la parte general del Plan de Desarrollo, de tal suerte que

⁸ Ver página 36 de la MGA



13 FEB, 2009 05

el Conpes (para la Nación) y los Consejos de Gobierno (para las entidades territoriales) puedan sustentar, desde el punto de vista técnico, financiero, económico y de políticas públicas, las conveniencias, las consecuencias y los impactos⁹ en el desarrollo económico y social de la comunidad.

Atentamente,


Ana Lucía Villa Arcila
Directora General de Apoyo Fiscal


Viviana Lara Castilla
Directora General Crédito Público y Tesoro Nacional

⁹ La MGA define Impacto como “el cambio logrado en la situación de la población como resultado de los productos y efectos obtenidos con el proyecto. Se trata del nivel más elevado de resultados o de la finalidad última del ciclo del proyecto, cuando se genera la totalidad de los beneficios previstos en su operación”.