

MEMORANDO

7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

No. de Radicación 3-2019-014131

No. Expediente:12251/2019/MEM

Bogotá D. C., 8 de agosto de 2019

PARA: **MARIA VIRGINIA JORDAN QUINTERO**
Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social.

DE: Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

ASUNTO: Respuesta solicitud de concepto sobre cuáles operaciones presupuestales y de tesorería, podrían utilizar las entidades territoriales para ejecutar los recursos que se les trasladen del FONPET destinados a financiar el pago de cuotas partes pensionales corrientes y mesadas pensionales corrientes.

Respetada doctora María Virginia:

En memorando radicado con el número 3-2019-011255 recibido el pasado 04 de julio solicita usted concepto del asunto previas las siguientes consideraciones:

1. Los numerales 2° y 3° del artículo 199 de la Ley 1955 de 2019, establecen que con recursos del FONPET, las entidades territoriales pueden pagar: Las cuotas partes pensionales corrientes de la vigencia en curso a las entidades públicas acreedoras y las mesadas pensionales corrientes de la vigencia a cargo de la administración central.
2. A partir de lo anterior surgen dos alternativas relacionadas con la ejecución de los recursos trasladados del FONPET para el pago de las obligaciones corrientes mencionadas:
 - a) Que la entidad territorial incorpore al presupuesto los recursos cuando los recibe (segundo semestre) y los ejecute hasta que se agoten sin importar que trascienda la vigencia ya que estos se giran para cubrir 13 o 14 mesadas de un año.
 - b) Que la entidad territorial pague con sus recursos propios o acudiendo a un crédito de tesorería las cuotas partes y las mesadas, incluya los recursos en el presupuesto inicial o una vez los reciba y comience por pagar o reembolsar los recursos que utilizó y continúe pagando las mesadas y cuotas partes por lo que resta de la vigencia.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

www.minhacienda.gov.co

3. Aclara que actualmente la DRESS tiene implementado el procedimiento de pago de las mesadas pensionales señalado en la opción a), pero partir de la facultad otorgada en los numerales 2 y 3 del artículo 199 de la Ley 1955 de 2019 quiere implementar un procedimiento de pago de cuotas partes y mesadas pensionales corrientes a partir la opción b) debido a los muchos inconvenientes que la opción a) presenta para los municipios.

Por lo anterior solicita le ayudemos a precisar, mediante concepto, cuales operaciones presupuestales y de tesorería, serían las más convenientes para que las entidades territoriales ejecuten los recursos girados del FONPET, destinados al pago de cuotas partes pensionales corrientes y mesadas pensionales corrientes, de manera que, independientemente de la fecha en que les llegue el giro, cubran toda la vigencia fiscal, comenzando por reembolsar los recursos propios que ya utilizaron para pagar las obligaciones pensionales corrientes causadas durante los meses anteriores al giro, y continuando con el pago de las obligaciones pensionales corrientes de los meses que restan de la respectiva vigencia.

Al respecto, es importante hacer algunas anotaciones con respecto al manejo y régimen presupuestal de las entidades territoriales:

Sobre el régimen presupuestal territorial disponen el artículo 352 de la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que las entidades territoriales deben expedir las normas que en materia presupuestal señalen parámetros a las entidades y órganos que hacen parte de su presupuesto general, respetando en todo caso los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional y lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación; o aplicar estas normas en lo que fuere pertinente en ausencia de propias. Particularmente el artículo 109 del Decreto 111 señaló:

“ARTICULO 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”.
(Subrayado fuera de texto)

Es decir que, aunque las entidades territoriales se rigen por sus propias normas presupuestales, si las tienen, estas no deben diferir sustancialmente de las contenidas en las normas orgánicas de presupuesto, y en todo caso se deben adaptar a sus *condiciones especiales o particulares*.

Dentro de los principios que rigen el presupuesto de las entidades territoriales se encuentra el de Unidad de Caja que establece:

“Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones¹ autorizadas en el Presupuesto General de la Nación” (art 16 Decreto 111 de 1996) (Subrayado y nota fuera de texto)

¹ En presupuesto el término “apropiación” no se refiere a ingresos, se refiere al rubro incluido en el presupuesto de gastos tal y como lo indica, entre otros, el artículo 11 literal b del Decreto 111 de 1996 que al clasificar el presupuesto señala que este se compone del presupuesto de rentas y “el Presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones”.

De acuerdo con este principio con el recaudo de todas las rentas que ingresan al tesoro público, cualquiera sea la fuente de donde provengan, se constituye una caja común con la cual se pagarán todos los gastos contenidos en el presupuesto. Este principio general, tiene algunas excepciones, fijadas por la ley, en las entidades territoriales (*condiciones especiales o particulares*). Por ejemplo, en recursos como los del Sistema General de Participaciones-SGP- expresamente se prohibió aplicar este principio en el artículo 91 de la Ley 715 de 2000, de manera que una entidad territorial puede tener en caja disponibles los recursos del SGP de forzosa inversión y no podría utilizarlos, acudiendo a este principio, para pagar mesadas o cuotas partes corrientes mientras recibe los recursos que le gira el FONPET para estos efectos.

Por otro lado, en la composición del presupuesto señalan los artículos 11 y 15 entre otros, del Decreto 111 de 1993:

“ARTÍCULO 11. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) **El presupuesto de rentas contendrá la estimación** de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;
... (subrayado fuera de texto)

“ARTÍCULO 15. Universalidad. **El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar** durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).” (subrayado fuera de texto)

De acuerdo con estas disposiciones, el presupuesto en ingresos contiene una estimación de los que se espera recaudar en la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre, a su vez el principio de universalidad en armonía con el principio de legalidad del gasto contenido en el artículo 345 de la Constitución Política, establece que el presupuesto en gastos debe contener la totalidad de los que se espera realizar en la vigencia y por ende no podrá ejecutarse ninguno que previamente no esté en él contenido o autorizado.

Es decir que el presupuesto en ingresos es una proyección, razón por la cual estos pueden ser inferiores o superiores a los inicialmente aprobados o contenidos en el presupuesto, pero en gastos es una autorización máxima de forma que estos pueden ser inferiores o iguales, pero no superiores a los autorizados.

Así las cosas, en el caso de los recursos del FONPET para el pago de mesadas pensionales y cuotas partes, la entidad territorial puede incluir en su presupuesto inicial de ingresos, que se aprueba antes de iniciar la vigencia fiscal, una estimación de lo que espera será el recaudo de los mismos. Así mismo incluirá en su presupuesto inicial de gastos el monto que pagará de las mesadas pensionales y cuotas partes y el valor aprobado de las mismas constituye la autorización máxima de gasto que da la corporación sobre estos rubros.

Nótese que el principio de universalidad mencionado y atrás transcrito hace referencia a los gastos más no a los ingresos, de manera que se podría concluir que, si bien la totalidad de los gastos que se pretende ejecutar en la vigencia deben estar contenidos en el presupuesto, no sucede lo mismo con los ingresos de suerte que pueden existir ingresos en el tesoro que no se han incorporado al presupuesto.

Sin embargo, cuando se requiera ejecutar (gastar) algún ingreso que esté en la tesorería o en las cuentas del municipio, pero no en el presupuesto, este se debe incorporar pues será la fuente de financiación de algún compromiso. Al respecto los artículos 71 a 82 del Decreto 111 de 1996 señalan el procedimiento para hacer modificaciones presupuestales, de los que se concluye que, en el nivel territorial, esta atribución compete a las corporaciones administrativas. En este sentido, dado los costos que para la entidad territorial pueden demandar convocar a la corporación, lo recomendable es que programe desde la preparación del presupuesto los recursos del FONPET, dado que si la entidad no incluye este rubro en su presupuesto de ingreso y solo lo hace hasta su recepción deberá convocar a la corporación administrativa para surtir este procedimiento.

Siguiendo con la composición del presupuesto, especialmente el presupuesto de ingresos, señalan los artículos 27 y 31 del Decreto 111 de 1996:

“ARTICULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas. (Ley 38 de 1989, art. 20, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 10, y arts. 67 y 71).” (Subrayado fuera de texto)

“ARTICULO 31. Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos...

Parágrafo. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo. (Ley 38 de 1989, art. 21, Ley 179 de 1994, arts. 13 y 67).” (Subrayado fuera de texto)

Los recursos del balance, que se clasifican como recursos de capital, son los provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal anterior y resultan de la diferencia entre los ingresos recaudados y los gastos ejecutados. Los recursos del balance incluyen entonces todos los sobrantes o no utilizados del ejercicio fiscal, en el caso de las entidades territoriales, dadas sus condiciones *especiales o particulares*, deben determinar el balance por cada renta considerando que muchas de las que recaudan son de destinación específica y las mismas conservaran su destinación sin perjuicio de que se constituyan o hagan parte de los recursos del balance. Así por ejemplo si la entidad territorial recibe recursos del FONPET para el pago de mesadas y cuotas y no los utiliza en su totalidad al cierre de la vigencia fiscal, estos harán parte en el año siguiente de los recursos del balance y se diferenciaran de los demás recursos de este rubro toda vez que tienen una destinación específica dada por la ley y que deben mantener.

Otra de las *condiciones especiales o particulares* que tienen las entidades territoriales es que sus gastos de funcionamiento deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, esto de conformidad con lo señalado en una disposición presupuestal de carácter orgánico, la ley 617 de 2000:

“ARTICULO 3o. FINANCIACION DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

PARAGRAFO 1o. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.” (Subrayados fuera de texto)

Esta disposición tiene excepciones, todas de orden legal, que permiten que con ingresos corrientes de destinación específica e inclusive con ingresos de capital se financien gastos de funcionamiento, tal es el caso de los recursos del FONPET para el pago de mesadas y cuotas partes corrientes, que podrían ser presupuestados por la entidad territorial como un ingreso corriente pero es de destinación específica, si al finalizar la vigencia fiscal hay recursos sin ejecutar por este concepto, en la siguiente vigencia fiscal estos saldos entran a formar parte de los recursos del balance y en consecuencia se clasificarían como ingresos de capital, sin embargo, mantienen su destinación original para la financiación de un gasto de funcionamiento (mesadas y cuotas partes). Salvo que la ley disponga expresamente otra cosa, por ejemplo que los recursos girados para estos fines no utilizados en un año deben ser devueltos a las cuentas del FONPET..

No sucede lo mismo con los ingresos corrientes de libre destinación pues los saldos no ejecutados de estos al trascender la vigencia igualmente dejan de ser ingresos corrientes, harán parte en la nueva vigencia fiscal de los recursos de capital como balance y de conformidad con lo señalado en el artículo 3, atrás transcrito de la Ley 617 de 2000 los gastos de funcionamiento se financian con ingresos corrientes de libre destinación, no con ingresos de capital salvo, reiteramos, las excepciones contempladas en la ley.

Por otro lado, con respecto a la ejecución del presupuesto es importante tener en cuenta lo señalado en el capítulo XI del Decreto 111 de 1996:

“Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.”

De acuerdo con esta disposición, el certificado de disponibilidad es un documento de carácter preliminar que no afecta el presupuesto de forma definitiva, se expide antes de la asunción de un compromiso para indicar que el gasto o apropiación que se pretende realizar está contenido y por

lo tanto autorizado dentro del presupuesto de gastos y en monto suficiente para respaldarlo, aspecto que es consecuente con los principios de universalidad y legalidad del gasto.

Dado el carácter preliminar del CDP, cuando se trata de gastos que se realizan de forma frecuente en el transcurso de la vigencia tales como las mesadas y otros gastos asociados a la nómina, es común la expedición de un único CDP al comienzo de la vigencia fiscal que contiene todo el gasto autorizado para estos rubros y que se va afectando a medida que se van perfeccionando los compromisos lo que requiere la expedición del Registro Presupuestal –RP-, documento regulado también por la norma Orgánica de Presupuesto que dispone:

“Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.” (Decreto 111 de 1996 artículo 19)

Es decir que, para que una apropiación o rubro presupuestal se comprometa efectivamente, requiere de la expedición del Registro Presupuestal –RP- documento o acto que indica que la apropiación (o gasto) sobre la cual se expidió un CDP se va a realizar efectivamente. Con el RP se afecta de forma definitiva el presupuesto y se entiende que ya hay un compromiso adquirido. El registro garantiza que sobre la apropiación o gasto ya comprometido no se van a expedir otras disponibilidades y que los recursos que van a financiarlo no se destinaran a ningún otro fin. En consecuencia, para formalizar o legalizar gastos con cargo a las apropiaciones presupuestales se requiere del registro presupuestal que al ser un procedimiento de afectación definitiva debe indicar claramente el monto comprometido.

Para el caso que nos ocupa la entidad debe expedir un CDP, con cargo al presupuesto o apropiación autorizada de mesadas pensionales y uno para cuotas partes, una vez causados estos compromisos expedirá el registro presupuestal que indica que el CDP tramitado efectivamente se afectó, indica además que estas mesadas y cuotas se financiarán con recursos del FONPET que se girarán con este objetivo.

Finalmente, el artículo 199 de la ley 1955 de 2019 en los apartes objeto de su consulta establece:

“ARTÍCULO 199. FINANCIACIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES CON RECURSOS DEL FONPET. Adicional a lo establecido en las normas vigentes, **con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)** las entidades territoriales podrán pagar las siguientes obligaciones:

....

- 2) **Las cuotas partes pensionales corrientes de la vigencia en curso**, a las entidades públicas acreedoras.
- 3) **Las mesadas pensionales corrientes de la vigencia** a cargo de la administración central territorial.”

Cuando este artículo hace referencia al pago de **obligaciones corrientes de la vigencia en curso**, entendemos esta expresión en el sentido literal de la misma, es decir, solo se pueden pagar obligaciones causadas de la vigencia, no se pueden pagar pasivos u obligaciones

causadas en vigencias anteriores, por ejemplo, si la entidad territorial en este momento adeuda mesadas de 2018 no podría pagarlas con estos recursos así tenga disponibilidad en caja de los mismos.

Vistas las anteriores precisiones de orden legal con respecto al manejo presupuestal de las entidades territoriales consideramos que la opción “b” propuesta por ustedes, con algunos ajustes que señalaremos a continuación, es la más viable para que la entidad territorial cumpla con lo ordenado en el artículo 199 de Ley 1955 de 2019 adecuándose a su propuesta de que en efecto lo que se giré en una vigencia sirva para pagar las obligaciones de esa misma vigencia.

- b) Que la entidad territorial pague las cuotas partes pensionales corrientes y las mesadas pensionales corrientes con sus recursos propios o acudiendo a un crédito de tesorería con el sistema financiero, apropie los recursos del FONPET destinados al pago de las obligaciones pensionales corrientes, desde su presupuesto inicial o a partir de la fecha en que los recibe en la cuenta bancaria especial, y que una vez recibidos los recursos del FONPET (generalmente durante el segundo semestre del año), los ejecute, comenzando por reembolsar con ellos, los recursos propios que ya pagó por concepto de estas obligaciones pensionales corrientes durante los meses transcurridos del año, o pagando el crédito de tesorería, y continuando con el pago de las obligaciones pensionales corrientes de los meses que restan de la vigencia fiscal en curso.

Esta opción es posible si con los recursos del FONPET la entidad territorial puede hacer unidad de caja, de forma que una vez recibidos pueda con ellos reintegrar o reembolsar a sus cuentas los recursos que utilizó para el pago de tales obligaciones mientras le ingresaban estos recursos. De ser así resultaría además la opción que permitiría que con el giro de un año se cubran todas las mesadas y cuotas de ese mismo año.

La entidad territorial debería programar en su presupuesto inicial, que es aprobado antes de iniciar cada vigencia fiscal, y en el capítulo de ingresos los recursos del FONPET si existe alguna certeza de que los va a recibir, sin perjuicio de que el recaudo de los mismos suceda solo hasta el segundo semestre del año, pues tal y como señalamos anteriormente el presupuesto en ingresos contiene una estimación de los mismos, por lo que no se incurre en ilegalidad alguna si programa o estima los recursos a recibir del FONPET en su presupuestos inicial, así en sus recaudos finales los mismos sean superiores o inferiores dicha estimación.

Igualmente, en el capítulo de gastos incluirá desde el presupuesto inicial el concepto de “mesadas pensionales” y “cuotas partes” distinguiendo de ser posible las fuentes de financiación de estos gastos: así por ejemplo en el capítulo de gastos en la clasificación de los de funcionamiento habrá un rubro denominado “*Mesadas pensionales con recursos del FONPET*”, esta distinción es importante en las entidades territoriales para efectos del cálculo de los límites de gasto de que trata la Ley 617 de 2000.

Con respecto a los créditos de tesorería, en efecto estos constituyen un mecanismo de financiación autorizado para las entidades territoriales por el artículo 15 de la ley 819 de 2003, útil en casos de iliquidez temporal, para acceder a ellos se requiere del cumplimiento de algunos requisitos, de forma que en la medida en que la entidad territorial los cumpla puede hacer uso de

ellos para cubrir las mesadas y cuotas mientras recibe los recursos del FONPET, no obstante es de tener en cuenta que la contratación de esta opción comporta algunos gastos (intereses, comisiones), que la entidad deberá asumir con recursos propios toda vez que los recursos del FONPET tienen destinación específica al pago de mesadas y cuotas partes. De manera que la aplicación de esta opción requeriría que la entidad territorial estuviera dispuesta a financiar con recursos propios los gastos que demanda la contratación de un crédito de tesorería.

En cuanto a los recursos propios obviamente y en aplicación también del principio de unidad de caja, la entidad podría utilizarlos para pagar las mesadas y cuotas mientras recibe los recursos del FONPET, opción que en todo caso depende de la disponibilidad de ingresos en caja que tenga la entidad.

Finalmente, en cuanto a las operaciones presupuestales como lo mencionamos a lo largo del documento la entidad territorial debería incluir en su presupuesto de ingresos, preferiblemente desde el proceso de aprobación del mismo, una estimación de los recursos del FONPET que va a recibir. Asimismo, en el presupuesto de gastos debe estar incluido el concepto de “mesadas” y “cuotas partes” precisando preferiblemente que se trata de conceptos financiados con recursos del FONPET.

En la ejecución del presupuesto la entidad territorial debe expedir las correspondientes disponibilidades y registros con cargo a los recursos del FONPET, pues esta es presupuestalmente la fuente de financiación de estos gastos, así en uso de sus manejos de tesorería temporalmente los pague con recursos de créditos de tesorería o con recursos propios.

Las operaciones de tesorería son propias de cada entidad territorial pues estas no cuentan con regulaciones específicas o de tipo orgánico como si sucede con el presupuesto. En este sentido corresponde a ellas regular y expedir las operaciones y actos o soportes que considere necesarios para el manejo de sus cuentas. En todo caso no estaría demás sugerirles que documenten adecuadamente los manejos de unidad de caja y/o operaciones que realicen para suplir faltantes temporales de liquidez, de forma que quede claro que no se está con ello cambiando la destinación legal de los recursos.

Cordial saludo,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES
Subdirector

Elaboró: Nidia Fernández

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700
www.minhacienda.gov.co

K4BG WUir bhh1 n9Ct SnE9 GzE w7o=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>