



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO



Las vigencias futuras en las entidades territoriales

Ley 1483 de 2011

CONTEXTO

Las vigencias futuras constituyen la figura presupuestal que 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. De este modo, las vigencias futuras se suelen utilizar para la realización de grandes proyectos de infraestructura u otros proyectos económicos y sociales que resultan estratégicos para el país, cuyo horizonte excede una vigencia fiscal. En este sentido, las autorizaciones de vigencias futuras brindan seguridad financiera a proyectos que están llamados a representar políticas de Estado, en contraste con políticas de gobierno, para evitar que su desarrollo se vea afectado por situaciones ajenas a las que demandan su propia ejecución.

Las vigencias futuras en Colombia han evolucionado considerablemente durante casi dos décadas de desarrollo legal y jurisprudencial, partiendo de la Ley 38 de 1989 hasta el esquema actual que recoge la Ley 819 de 2003. A partir de la Constitución Política de 1991, cuando se estableció que el Plan Nacional de Desarrollo debía incorporar los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución —denominada Plan de Inversiones Públicas—, se dio inicio a un tratamiento específico del tema. La Ley 21 de 1992 ofreció una primera aproximación a las vigencias futuras; no obstante, esta ley tenía un problema de aplicabilidad limitada a la vigencia fiscal colombiana, pues se tramitó como una ley anual de presupuesto. El Art. 76 de esta ley dispuso que en caso de ser necesario comprometer recursos de varias vigencias fiscales, sería imperativo cumplir con los requisitos que determinara el Confis.

En este escenario, el gobierno propuso al Congreso en el mes de octubre de 1993 un proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto modificatoria de la Ley 38 de 1989, el cual se tramitó y dio origen a la Ley 179 de 1994. Esta ley abrió paso a las denominadas vigencias futuras ordinarias y designó a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) su aprobación, de conformidad con lo establecido en esta ley y en la delegación que para tal propósito le hiciera el Confis.

Posteriormente, y en reconocimiento a que las vigencias futuras ordinarias requerían contar con una apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial para su aprobación, en 1994 se presentó un nuevo proyecto de ley modificatorio de la Ley 38 de 1989, en el cual se proponía un nuevo ajuste al esquema de vigencias futuras. En este marco, el Congreso aprobó la Ley 225 de 1995, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual permitió introducir una nueva modalidad de vigencias futuras denominadas excepcionales. Tras esta modificación, los lineamientos básicos que permitían contar con mecanismos reglamentados para financiar iniciativas que superaran el año fiscal, ya estaban disponibles y se mantuvieron hasta la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), en la cual se introdujeron algunos ajustes a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras que hoy en día se encuentra vigente.

No obstante, el 14 de julio de 2011 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confirmó un fallo del Tribunal Administrativo de Casanare en el cual se declaraba nula la Ordenanza 1 de la Asamblea Departamental de Casanare. La Sentencia del Consejo de Estado dispone que los entes territoriales pueden comprometer vigencias futuras excepcionales siempre y cuando: 1. Medie autorización del Consejo Superior de Política Fiscal. 2. Se trate de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. 3. Que su objeto sea hacer viable la realización de obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, y las garantías a las concesiones. 4. Que el monto máximo de las vigencias futuras excepcionales, su plazo y condiciones estén en consonancia con las metas plurianuales del Marco Fiscal, conforme lo preceptúa el artículo 1º de la Ley 819. El Consejo de Estado advierte que aún cuando el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 no dispone expresamente que su marco de aplicación se restrinja al orden nacional, los elementos descritos en su contenido permiten establecer que ello es así, por lo tanto, los entes territoriales no están facultados por el legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales ni para autorizar vigencias futuras ordinarias durante el último año de gobierno de sus respectivas administraciones¹.

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DE LA LEY

- ⇒ **Nombre:** "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales".
- ⇒ **Número:** Ley 1483 de 2011.
- ⇒ **Estado actual:** sanción Presidencial. Diciembre 9 de 2011.
- ⇒ **Autor:** Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- ⇒ **Ponentes:** Representantes Juan Felipe Lemos Uribe, Álvaro Pacheco Álvarez, Yensy Alfonso Acosta Castañez, Mercedes Márquez Guenzati. Senadores ponentes Efraín José Cepeda Sarabia, Alvaro Antonio Ashton Giraldo, Juan Carlos Restrepo.
- ⇒ **Gacetas del congreso:** 873/11, 874/11, 857/11, 888/11, 782/11, 763/11, 727/11, 738/11, 618/11.

En consecuencia, a lo largo del desarrollo normativo y jurisprudencial de las vigencias futuras, estas son contempladas como un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local, que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en un lapso concordante con el periodo de gobierno de la administración local.

VIGENCIAS FUTURAS EN COLOMBIA

Como ya se mencionó, para las entidades territoriales las vigencias futuras extraordinarias constituyen un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local, como por ejemplo los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros.

También reviste de gran importancia para las entidades territoriales contar con esta figura de gestión presupuestal, para poder desarrollar proyectos de interés nacional que están apoyados por recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y que, dentro de un esquema de concurrencia, requieren de la participación de las entidades territoriales en un horizonte de tiempo igual al propuesto por la nación, a fin de lograr el cumplimiento de las metas en cada uno de los proyectos por desarrollar.

Cabe anotar que 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 (MFMP), 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 el país. Adicionalmente, por regla general sólo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del periodo presidencial, y excepcionalmente, más allá del mismo si cuentan con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Planificación fiscal y las vigencias futuras en las entidades territoriales

La autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulado por las normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta. Las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos, por lo cual es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de planeación de mediano plazo. 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 el objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

En este sentido, la consulta de consistencia con el MFMP, herramienta a través de la cual se de-

termina la meta de sostenibilidad de la deuda, debe adelantarse revisando que el monto y la tendencia del gasto solicitado, respecto del gasto posible, cuente con el espacio fiscal respectivo que asegure su cumplimiento y no afecte las metas de déficit que garanticen la senda de sostenibilidad de la deuda pública.

Infraestructura, el largo plazo y las vigencias futuras

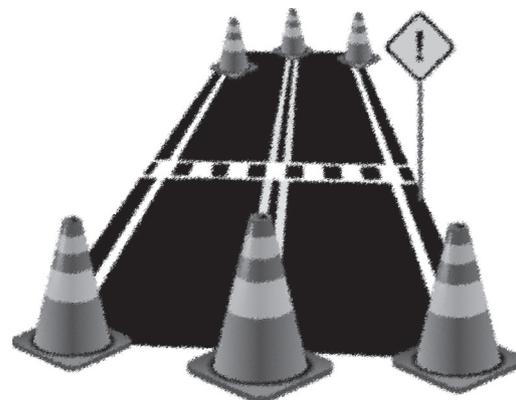
Es ampliamente conocido que la inversión en infraestructura tiene un alto impacto social; no obstante, en el caso colombiano, el rezago en infraestructura vial es un fuerte impacto para su desarrollo local, potencial de crecimiento y capacidad de integración regional. La mayoría de estudios coinciden en que la inversión en infraestructura de transporte tiene efectos de "doble vía" con varios agregados macroeconómicos como el crecimiento económico y el empleo; una mayor infraestructura de transporte permite un mayor crecimiento económico, lo que a su vez trae consigo una mayor demanda sobre la capacidad de transporte del país. De acuerdo con cálculos de la Cámara Colombiana de Infraestructura, un incremento de 1% en el total de kilómetros de carreteras pavimentadas implicaría un aumento de 0,4% en el crecimiento del PIB, acompañado de un aumento del 0,5% de las exportaciones del país y una reducción de costos logísticos de cerca del 1% (Cámara Colombiana de Infraestructura, 2009). Lo anterior alerta sobre la importancia de profundizar los esfuerzos públicos sobre este tipo de infraestructura.

La reducción de los costos de logística es fundamental para el país. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Midas² encontraron en 2008 que los costos logísticos representan en promedio el 12,5% de las ventas totales de las empresas. La composición de estos costos mostró que el rubro que más pesa es el transporte interno con un 37% de los costos logísticos totales (Consejo Privado de Competitividad, 2009). Si bien es cierto que el Instituto Nacional de Concesiones (Inco) –Hoy agencia nacional de infraestructura– y el Inviás (Sistema de Programación y Gestión de Gobierno, Sigob 2010) pavimentaron 4.724,9 Km entre agosto de 2006 y marzo de 2010, y que entre 2002 y 2009 la extensión de las dobles calzadas pasó de 52 Km a 726 Km (Cámara Colombiana de Infraestructura, 2009), Colombia aún cuenta con bajos niveles de modernización de infraestructura vial. Comparativamente, el país tiene la mitad de kilómetros pavimentados por millón de habitantes con respecto a Brasil y sólo una cuarta parte en relación con Chile (Consejo Privado de Competitividad,

2009). Por su parte, la relación entre dobles calzadas y red vial pavimentada es una cuarta parte en comparación con El Salvador y cerca del 75% de Venezuela (Cámara Colombiana de Infraestructura, 2009), lo cual disminuye el potencial para aprovechar los beneficios que traen los tratados bilaterales de comercio vigentes, así como los que el país busca suscribir en el futuro.

¿A qué se debe este atraso relativo con respecto a la región? Diferentes diagnósticos coinciden con que una de las principales debilidades del país para lograr niveles óptimos de infraestructura de transporte es la falta de planificación de largo plazo, lo que exige, entre otras cosas, pensar en inversiones a un mayor rango de tiempo, lo cual implica diseñar mecanismos financieros, contractuales y técnicos que se escapen del alcance presupuestal y administrativo de un gobierno, y dentro de los cuales las vigencias futuras cumplen un papel fundamental.

Según el estudio "El transporte como soporte al desarrollo: una visión a 2040" (Universidad de los Andes, 2008), es necesario incrementar los kilómetros de dobles calzadas a 2.600 en 2014, y a 7.800 en 2040, lo cual permitiría suplir la creciente demanda causada por el incremento de la población. En términos fiscales este proceso implicaría pasar de invertir el 0,6% del PIB en 2008 entre la construcción de dobles calzadas, carreteras terciarias y mantenimiento de las vías,



1 Sentencia del (14) de julio de dos mil once (2011) de la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00032-02. Actor: Efrén Antonio Hernández Díaz. Demandado: Asamblea Departamental del Casanare. Referencia: apelación sentencia.

2 Programa MIDAS-USAID.

a invertir 1,18% en 2014 y luego bajar a 0,94% en 2040. Vale la pena resaltar que de acuerdo con proyecciones del DNP, la inversión del sector transporte y sistemas de transporte urbano, será del orden de 1,05% del PIB para 2014, reconociendo la importancia de alcanzar los niveles de inversión que impulsen el crecimiento potencial de la economía del país.

En consecuencia, el reto de mejorar la infraestructura es considerable. Sin embargo, el Consejo Privado de Competitividad (2009) ve con buenos ojos los esfuerzos demostrados en infraestructura de transporte, por ejemplo con el crecimiento sustancial de kilómetros de dobles calzadas entre 2008-2009. Es importante destacar que el gobierno se ha comprometido, a través del Inco³, a construir cerca de 250 nuevos kilómetros en 2010 y 400 kilómetros para 2011, lo cual generará avances sustanciales en materia de competitividad, profundizando el vínculo entre transporte y crecimiento.

Los datos: sectores, megaproyectos y crecimiento económico

En el corto y mediano plazo, las vigencias futuras de inversión se concentran principalmente en el desarrollo de proyectos que buscan incrementar la infraestructura en el país. Así, a partir de 2011, el **93%** de las vigencias futuras se concentran en el sector transporte, incluyendo los recursos que representan compromisos de la nación en el desarrollo de sistemas de transporte masivo en diferentes ciudades del país y son ejecutados por el sector hacienda.

Actualmente, el gobierno nacional tiene aprobadas vigencias futuras por \$24,21 billones de pesos de 2010 para el horizonte entre 2011 y 2027. Estas vigencias representan \$5,25 billones en el año 2011 (0,9% del PIB); \$5,38 billones en 2012 (0,9% del PIB); \$4,24 billones en 2013 (0,6% del PIB); \$3,07 y \$2,72 billones en 2014 y 2015 (0,4% y 0,3% del PIB respectivamente), y \$1,88 billones en 2016 (0,2% del PIB). De ahí en adelante, los montos oscilan entre el 0,05% y 0,1% del PIB y decrecen conforme se avanza en el tiempo (ver Gráfico 1).

Planificación fiscal y vigencias futuras

Dada la importancia de trazar un paralelo entre los instrumentos de planeación fiscal y las vigencias futuras, el Gráfico 2 muestra las vigencias futuras como porcentaje del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) correspondiente a inversión. Según esto, el 21% del presupuesto de 2011 será inflexible por cuenta de las vigencias futuras aprobadas y de la misma manera, el presupuesto de 2012 en 23% y los presupuestos de inversión de 2013 y 2014 estarían comprometidos en un 18% y 13% respectivamente, de acuerdo con las proyecciones de inversión contenidas en el MGMP vigente.

3 El Instituto Nacional de Concesiones – INCO, se convirtió en la Agencia Nacional de Infraestructura.
4 Art. 10 y 11, Ley 819 de 2003. Ley de Responsabilidad Fiscal.

A B C

Vigencias futuras: una vigencia futura es una autorización por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) para la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias fiscales futuras, es decir, autorizaciones sobre recursos fiscales dentro de presupuestos futuros para realizar un determinado gasto.

Vigencias futuras ordinarias: cuya ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso.

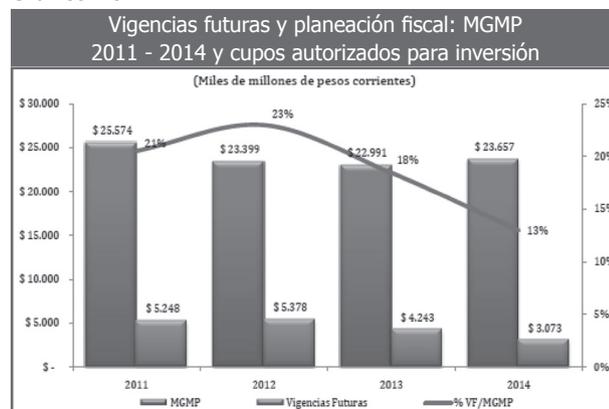
Vigencias futuras excepcionales: cuyas obligaciones afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras y no cuentan con una apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización.⁴

Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP): El MFMP es un documento de política pública que realiza tanto la nación como las entidades territoriales. Este se elabora a partir de la información financiera que disponen dichos niveles y contempla la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal territorial a 10 años, busca promover la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo y sustentar el desarrollo de la actividad del gobierno territorial.

Marco de Gasto Mediano Plazo (MGMP): El MGMP es una herramienta de tipo estratégico y presupuestal. Su finalidad es determinar el monto total de los recursos y la asignación de estos de acuerdo a las prioridades de gasto de la administración a mediano plazo (4 a 10 años). Para tal fin, este documento calcula, entre otros, los gastos permanentes, gastos recurrentes, gastos en el mantenimiento, operación y rehabilitación de la inversión en infraestructura, y la recurrencia de capital humano.

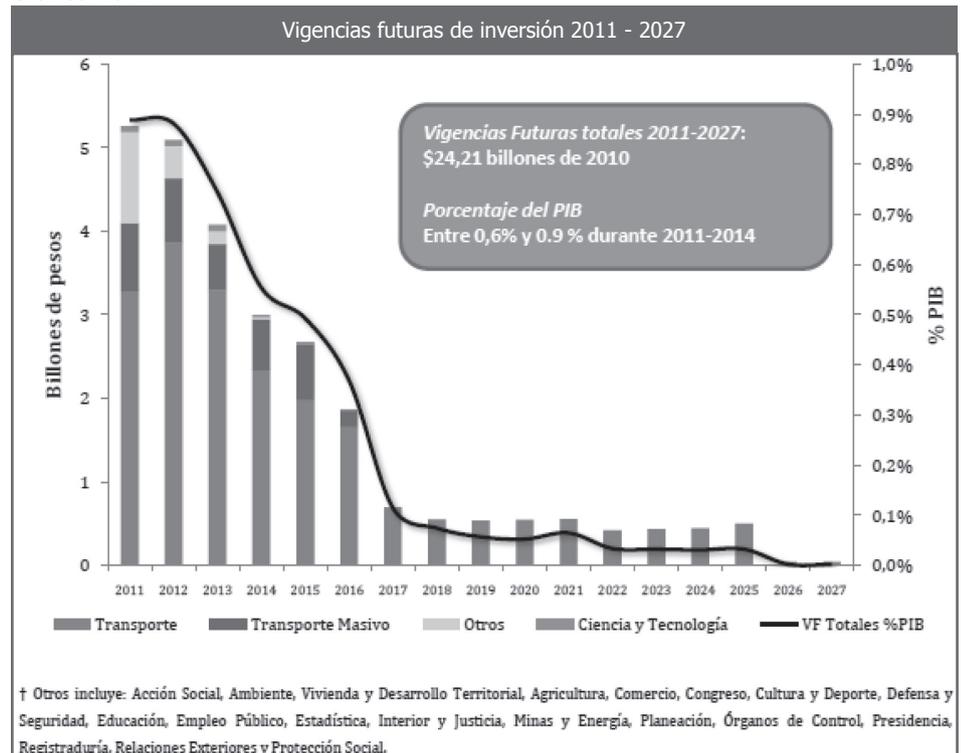
Presupuesto General de la Nación (PGN): El PGN es el esquema de ingresos y gastos de la nación. Todos los años es elaborado y presentado por el gobierno nacional ante el congreso para su aprobación. El PGN tiene como objetivo consolidar escenarios de estabilidad y crecimiento económico que permitan mejorar las condiciones de vida de toda la población colombiana.

Gráfico No. 1



Fuente: DNP y MHCP. Actualizado 23 de julio de 2010

Gráfico No. 2



Fuente: DNP y MHCP. Actualizado 23 de julio de 2010

A través del proyecto de ley puesto a consideración del Honorable Congreso de la República, se busca regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales, sin que en la anualidad en la cual está autorizada, se cuente con apropiación a comprometerse en esa vigencia fiscal; estas operaciones son denominadas vigencias futuras excepcionales.

ARTICULADO DEL PROYECTO	REQUISITOS ADICIONALES PARA LA AUTORIZACIÓN DE VIGENCIAS FUTURAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar 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: <ol style="list-style-type: none"> a) Sólo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y gasto público social, en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. b) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones deben consultar las metas plurianuales del MFMP (artículo 5º de la Ley 819 de 2003). c) Aprobación previa del Confis territorial. d) Para proyectos de inversión nacional, concepto previo y favorable del DNP. 2. 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, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial. 3. La autorización por parte de la asamblea o concejo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras, no podrá superar el respectivo período de gobierno, salvo los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. 4. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión. 5. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proceden en forma exclusiva para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, agua potable y saneamiento básico, así como para las garantías a las concesiones. 2. En los montos máximos en que se afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales debe consultarse el plazo y las condiciones de los mismos con las metas plurianuales del MFMP. 3. Deben contar con aprobación previa del Confis territorial o del órgano que haga sus veces, y la iniciativa de las mismas corresponde al gobierno local. 4. Los proyectos que conllevan inversión nacional deben obtener concepto previo y favorable del DNP, en el cual se garantice que el órgano del nivel nacional que financiará total o parcialmente la iniciativa cuenta con la respectiva autorización de vigencias futuras, cuando sea pertinente. 5. La vigencia futura excepcional debe estar respaldada en un proyecto de inversión incorporado en el plan de desarrollo respectivo. 6. Sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir con cargo a vigencias futuras excepcionales y sus costos futuros de mantenimiento o administración, no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial. 7. Sólo los proyectos de inversión declarados previamente como de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno, son sujetos de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales que excedan el respectivo periodo de gobierno. 8. Sólo cuando se trate de proyectos de inversión financiados total o parcialmente por parte de las entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, será procedente la aprobación de vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el últimos año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde. 9. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma, evitando que las mismas puedan ser utilizadas para la provisión anticipada de bienes y servicios con su pago diferido en el tiempo que constituyen operaciones de crédito o asimiladas a estas.

El proyecto de ley regula una herramienta esencial para el desarrollo de proyectos asociados, con sistemas de transporte masivo, planes departamentales de agua y proyectos de infraestructura vial departamental. También reviste de gran importancia para las entidades territoriales contar con esta figura de gestión presupuestal, para poder desarrollar proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de recursos del PGN.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general **Marcela Prieto Botero** • Director del Observatorio **Luis Eddy Acero Camacho** • Edición general **Beatriz Torres**
 Asistentes de investigación **Pablo Andrés Convers** y **Julián Fernando Silva Cala**
 Redacción **Luis Eddy Acero Camacho** • Diagramación **Luis Felipe Vanegas Trujillo**
 Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
 PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org