

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Doctor
Dumar Javier Moreno Acosta
Concejal
Concejo municipal Hato Corozal Casanare
dumarmorenoabogado@hotmail.com



Radicado: 2-2020-020378

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2020 14:34

Radicado entrada 1-2020-028647
No. Expediente 6734/2020/RPQRSD

Tema: Normas Orgánicas de Presupuesto
Subtema: Cuentas por pagar, déficit presupuestal

Damos respuesta a la petición formulada por usted al Departamento Administrativo de la Función Pública, remitida por el Director Jurídico de esa entidad a la Dirección General de Apoyo Fiscal del MHCP, mediante oficio radicado bajo el No. 1-2020-028647, precisando que en ejercicio de las funciones asignadas a esta Subdirección en el Decreto 4712 de 2008, la asesoría técnica que se brinda a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, no comprende el análisis de casos particulares y específicos de dichas entidades, razón por la que, la respuesta se emite en los términos previstos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Consulta:

“El presidente del concejo municipal no efectuó el pago de honorarios de la vigencia 2019, sin embargo suscribió una resolución mediante la cual se ordena el pago de dichos honorarios, no obstante el presupuesto para 2019, no alcanza para pagar la sumatoria de los honorarios de los 11 concejales, debido a que existe un hueco fiscal dentro del presupuesto del concejo, por más de 25 millones de pesos. El presidente y la mesa directiva del concejo municipal de la vigencia 2020, tiene la incertidumbre jurídica de si debe pagar los honorarios de los anteriores concejales comprometiendo el presupuesto de la vigencia 2020; o por el contrario se abstiene de pagarlos.”

Respuesta:

En primera instancia se hace necesario señalar que de acuerdo con lo prescrito en los artículos 352 de la Constitución Política; 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales deben expedir las normas que en materia presupuestal deben aplicar, tanto en el nivel central como en el descentralizado, respetando en todo caso los principios y las disposiciones contenidas en el ordenamiento constitucional, en el Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 115 de 1996, Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003 y demás normas

orgánicas en materia presupuestal. En ausencia de normas particulares, aplicarán en lo que fuere pertinente las normas orgánicas de presupuesto Nacional.

En consecuencia, la programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de los concejos municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los Distritos y Municipios que se dicten de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto o de esta última en ausencia de éstas. (art. 107 del decreto 111 de 1996)

En particular sobre las cuentas por pagar el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece:

“ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

(...) Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8º).”

Las cuentas por pagar de acuerdo con la definición y características señaladas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se originan en compromisos que han cumplido todos los requisitos presupuestales y de los cuales solo resta su pago. El pago se hará con cargo a los recursos recaudados en el presupuesto y año fiscal en el cual se adquirieron, por tal razón no tienen afectación presupuestal en el presupuesto de la siguiente vigencia.

Las cuentas por pagar las constituye cada órgano (o sección del presupuesto) y los plazos y procedimiento para su constitución serán los señalados por la entidad territorial en sus disposiciones presupuestales.

Ahora bien, si existen compromisos legalmente adquiridos que han surtido todo el trámite presupuestal pero no hay recursos disponibles para su pago con cargo al presupuesto del año en que se originaron, tales compromisos no constituyen cuentas por pagar sino déficit presupuestal el cual, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se debe incluir en el presupuesto de la vigencia en curso, es decir, en el presupuesto del 2020.

Coligiendo, al cierre de la vigencia fiscal se determinarán los resultados del ejercicio. Si se generan cuentas por pagar, se cancelarán sin necesidad de afectación presupuestal en el presupuesto de la vigencia siguiente a la vigencia en que se causaron; si se generó déficit fiscal éste se incorporará al presupuesto de la vigencia fiscal en que se pagará, previo los ajustes presupuestales que se requieran.

Al respecto, establece el artículo 46 del Decreto 111 de 1996:

“Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultara un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida será motivo para que la comisión respectiva devuelva el proyecto.

Si los gastos excedieron el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y en cuanto fuera necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores.

En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 38/89, artículo 25. Ley 179/94, artículo [19](#)).”

El déficit fiscal originado en una sección presupuestal se deberá pagar en la siguiente vigencia con cargo al presupuesto de la sección presupuestal que lo originó, en cumplimiento del principio presupuestal de especialización del gasto, consagrado en el artículo 18 del decreto 111 de 1996.

“Artículo 18. Especialización. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”.

Como quiera que las secciones presupuestales tienen que cumplir con los límites al gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, para efectos de pagar el déficit fiscal, deberán reducir el gasto de la vigencia en la cual se realiza el pago.

Afirma usted que los honorarios de los concejales por la asistencia a las sesiones realizadas en el 2019, fueron reconocidos mediante resolución expedida por el presidente del anterior concejo municipal, pero que los recursos disponibles en caja al 31 de diciembre de 2019, no son suficientes para cancelar los honorarios de los 11 concejales.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo prescrito en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deben contar con certificados de disponibilidad que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos y con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

Estipula el artículo en mención que ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible y que cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones.

Ahora bien, De acuerdo con lo establecido en el artículo 48 numeral 24 de la ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) constituye falta gravísima, no incluir en el presupuesto, las apropiaciones necesarias y suficientes, cuando exista la posibilidad, para cubrir el déficit fiscal.

Así las cosas, sin perjuicio de las presuntas irregularidades en que pudo incurrir el anterior presidente del concejo municipal al incumplir los preceptos contenidos en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y de las posibles responsabilidades disciplinarias o fiscales que puedan endilgarle los órganos de control, el concejo municipal de Hato Corozal Casanare, podrá incorporar en el presupuesto de la vigencia fiscal 2020, la apropiación para cubrir el déficit fiscal originado en el 2019 y cancelar en el año 2020, los honorarios de los concejales causados por la asistencia a sesiones en el año 2019, previa las modificaciones que se requieran al presupuesto del año en curso, en la sección presupuestal concejo.

De otra parte, usted afirma que, *“a 31 de diciembre de 2019, existe en el presupuesto del concejo municipal un hueco fiscal por más de 25 millones”*, evidenciándose por lo tanto, incumplimiento de los límites de gasto señalados para esa sección presupuestal en la Ley 617, razón por la que, deberán adoptar un programa de saneamiento fiscal y financiero, tendiente a obtener el cumplimiento de los indicadores en el menor tiempo posible.

Al respecto, se hace necesario tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 19 de la ley 617 de 2000, los distritos y municipios que incumplan los límites de gasto señalados en la ley 617 de 2000, deberán adelantar durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento fiscal y financiero tendiente a lograr a la mayor brevedad, los porcentajes de gasto autorizados.

Dado que el mencionado programa, comprende desde el punto de vista integral a toda la entidad territorial, el mismo se inicia con la expedición de un acto administrativo (decreto) expedido por el alcalde distrital o municipal, previo el otorgamiento por parte del concejo distrital o municipal, de las autorizaciones requeridas para adoptar las medidas que sean necesarias para recuperar la viabilidad financiera del distrito o municipio y el cumplimiento de los límites de gasto contemplados en la ley 617 de 2000, por ejemplo, la reorientación de algunas rentas de destinación específica para financiar el programa o bien al aumento de tarifas en los impuestos, etc.,

En relación con la definición de los programas de saneamiento fiscal y financiero el artículo 11 del decreto 192 de 2001 dispone:

“Se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración.

Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

Parágrafo 1o. Para todos los efectos formales, el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero inicia con la expedición del decreto que contempla su ejecución, siempre y cuando, previamente hayan sido expedidas las respectivas aprobaciones por parte de la autoridad competente necesarias para su ejecución. En caso contrario, el programa se entenderá iniciado a partir de la fecha de expedición de las autorizaciones respectivas. [...]

Parágrafo 3o. Se entenderá que una entidad territorial requiere de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, cuando no pueda cumplir con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 ni con lo previsto en los artículos 3o. y 52 de la misma, según el caso.”

El artículo 7 del decreto 192 de 2001 prescribe que los alcaldes deberán evidenciar por medio de acto administrativo o cierre presupuestal el monto y clasificación del déficit de funcionamiento existente a la entrada en vigencia de la ley 617 de 2000.

Igualmente establece que para efectos de la ley 617 de 2000, no se considerarán gastos de funcionamiento los destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, ni las indemnizaciones al personal originadas en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero. Tampoco se considerarán gastos de funcionamiento las obligaciones correspondientes al pasivo pensional definido en el parágrafo 1º del artículo 1º de la ley 549 de 1999.

En relación con las fuentes de financiación del PSFF, el artículo 12 de la ley 617 de 2000 establece que cuando las entidades territoriales adelanten programas de saneamiento fiscal y financiero, **pueden reorientar a la financiación de los mismos**, las rentas de destinación específica sobre las cuales no recaigan compromisos adquiridos, quedando suspendida hasta tanto se obtenga la recuperación de sus finanzas, la destinación de los recursos establecida en la ley, ordenanzas y acuerdos, con excepción de las determinadas en la Constitución Política, **la ley 60 de 1993** y las demás normas que las modifiquen o adicionen.

La ley 715 de 2001 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”*, derogó la ley 60 de 1993.

Al tenor de lo previsto en el artículo 6 del Decreto 192 de 2001, la suspensión de la destinación de las rentas de que trata el artículo 12 de la ley 617, tendrá como único objeto la aplicación exclusiva al saneamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales. En todo caso tales

rentas no se computarán dentro de los ingresos de libre destinación ni serán aplicadas a un fin distinto al saneamiento fiscal territorial dentro del programa de saneamiento de que trata el artículo 11 del decreto 192 de 2011.

De otra parte, las obligaciones contenidas en el programa de saneamiento fiscal y financiero, deberán incorporarse presupuestalmente en el rubro déficit vigencias anteriores - Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero - en el componente de gastos de funcionamiento del nivel central, toda vez que el programa de saneamiento fiscal y financiero es un programa integral que cubre todas las secciones que conforman el presupuesto de la entidad territorial.

Considerando que al tenor de lo previsto en el párrafo 3º del artículo 3º de la ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen, el déficit incorporado en el programa de saneamiento fiscal y financiero hace parte del indicador establecido en el artículo 6 de la ley 617 de 2000, independientemente que sea financiado con rentas de destinación específica reorientadas a la financiación del programa, exceptuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del decreto 192 de 2001, el déficit fiscal el pasivo laboral y el pasivo prestacional existentes a 31 de diciembre de 2000, y las indemnizaciones al personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero (es decir, las resultantes de procesos de reorganización administrativa implementados dentro del programa de saneamiento fiscal y financiero como medida para la reducción de gastos de funcionamiento) y el pasivo pensional definido en el párrafo 1º del artículo 1º de la ley 549 de 1999.

Ahora bien, nos permitimos informarle que la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Circular Externa del 29 de noviembre de 2007, de la cual adjuntamos copia para los fines pertinentes, impartió unos lineamientos generales que deben tener en cuenta las entidades territoriales que adopten programas de saneamiento fiscal territorial, relacionados con la elaboración de un diagnóstico previo de la situación fiscal de la entidad territorial; la adopción de medidas institucionales para recuperar la viabilidad financiera; los insumos requeridos para la formulación del programa de saneamiento fiscal y financiero y en el numeral 8. analizó las fuentes de financiación que pueden utilizarse en el programa de saneamiento fiscal y financiero.

Cordial saludo,

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexos: 9 folios

Revisó Luis Fernando Villota Quiñones

Elaboró: Esmeralda Villamil L.

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co