

23 de marzo de 2021

No. 18265

LUIS ANIBAL LADINO SUAZA
Subsecretario de Desarrollo Social y de
Familia

Asunto: Respondiendo a: Asunto: Solicitud concepto sobre el Fondo de Inversiones Comunitarias FIC. Radicado No.10782 del 23 de Febrero del 2021

Cordial saludo,

A su solicitud en el sentido de que esta secretaría emita concepto claro sobre; "**como se puede entregar el presupuesto acumulado de años anteriores**", en relación con los recursos destinados para el Fondo de Inversiones Comunitarias FIC; habida consideración de que por diversas razones los recursos destinados durante las vigencias anteriores, se han ido acumulando por falta de ejecución, muy a pesar de que se contaba con proyectos aprobados.

Previo a resolver de forma concreta su consulta; es indispensable establecer antes que nada, si es posible acumular y ejecutar recursos del Fondo de Inversiones Comunitarias FIC, que no fueron ejecutados en la vigencia correspondiente, y hacerlo en las siguientes vigencias presupuestales.

Teniendo en cuenta que la presente consulta, está relacionada con la ejecución de recursos públicos, necesariamente será resuelta a partir de los siguientes tópicos.

1. Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional
2. Principios del sistema presupuestal
3. Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Pereira.
4. Origen y naturaleza jurídica de los Fondos Comunitarios de Inversión
5. Presupuesto General de Rentas y Recursos del Capital y Apropriaciones para Gastos del Municipio de Pereira, para la vigencia comprendida entre el 1o de enero y el 31 de diciembre del año 2021
6. Análisis

7. Conclusión

1. El Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional

A través del Decreto 111 de 1996, el gobierno nacional compiló las normas propias de presupuesto nacional, siendo preciso destacar el contenido de los artículos 1 y 2 así:

ARTICULO 1o. La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, *todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.* (Cursiva fuera de texto)

ARTICULO 2o. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, *serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto,* así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto. (Cursiva fuera de texto)

Por su parte los artículos 352 y 353 de la Constitución, establecen lo siguiente;

ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, *la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.* (Cursiva fuera de texto)

ARTICULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título *se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales,* para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto. (Cursiva fuera de texto)

Revisemos ahora, cuáles son entonces esos principios del sistema presupuestal;

2. Principios del sistema presupuestal

El artículo 12 de Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, estableció los principios del sistema presupuestal así:

ARTICULO 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38/89, artículo 8o. Ley 179/94, artículo 4o.).

Dichos principios son definidos o desarrollados por el mismo Estatuto Orgánico, y para el asunto en estudio conviene transcribir el contenido de los siguientes principios, así:

ARTICULO 13. PLANIFICACION. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38/89, artículo 9o. Ley 179/94, artículo 5o.).

ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1o. De enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

ARTICULO 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 (Ley 38/89, artículo 11. Ley 179/94, artículo 55. Inciso 3°. Ley 225/95, artículo 22).

Por su parte el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en cuanto al régimen de apropiaciones y reservas, consignó lo siguiente:

ARTICULO 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.

Después del 31 de diciembre de cada año estas a autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e (sic) legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

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 (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8o.)

3. Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Pereira.

El Concejo de Pereira, con base en la facultad prevista en el numeral 5 del artículo 313 constitucional, expidió el acuerdo 8 de 2014, por medio del cual se adoptó el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el municipio de Pereira.

El citado numeral 5 del artículo 313 estableció lo siguiente;

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

()

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Con el artículo 13 del referido acuerdo N° 8 de 2014, se recogieron en su totalidad los principios del sistema presupuestal, previstos en el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, así:

ARTICULO 13°. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.

Así también, y en cuanto al régimen de apropiaciones y reservas se estableció lo siguiente;

ARTICULO 104°. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General del Municipio, son autorizaciones máximas de gasto que el Concejo Municipal aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando sean legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

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.

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

4. Origen y naturaleza jurídica de los Fondos Comunitarios de Inversión

Estos fondos fueron creados por el Concejo de Pereira mediante el acuerdo 043 del 15 de diciembre de 2014, con base en las previsiones de los artículos 355 y 356 de la Constitución Política así:

ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El artículo 1 del Acuerdo 043 de 2014 estableció que:

ARTÍCULO 1°: Los recursos del Fondo de Inversiones Comunitarias, se destinarán a solucionar las necesidades básicas insatisfechas que se refieren al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, de conformidad con lo establecido en el artículo 366 de la Constitución Política de Colombia.

En las Comunas y Corregimientos se deben presentar proyectos de inversión que aporten de manera clara al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, como inversiones para servicios comunitarios, o generación de empresas, dotaciones, inversiones para producción agropecuaria comunitaria, inversiones físicas en sedes comunales, o adecuaciones de las mismas, procesos de formación o planes educativos a la comunidad. Construcción o mejoramiento de puentes o caminos, servicios de telecomunicaciones y conectividad. La propuesta debe hacer parte de un proyecto de mayor alcance que la inversión solicitada. El proyecto de mayor alcance debe quedar claramente planteado en la propuesta.

Por su parte el artículo 4 del citado acuerdo 043 de 2014 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 4°: Los recursos asignados al Fondo de Inversiones Comunitarias serán de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada año.

PARÁGRAFO 1: Los recursos FIC que no se ejecuten del año inmediatamente anterior deberán ser adicionados al FIC del siguiente año.

ARTÍCULO 5°: De acuerdo al tipo de inversión a realizar y las disposiciones legales para cada caso, la forma de entregar los recursos se hará mediante: Convenios de apoyo, en el marco del Decreto 777 de 1992, Mediante convenios solidarios, a los que se refiere la Ley 1551 de 2012. Convenios de Asociación, de acuerdo a la Ley 489 de 1998, artículo 96. La organización beneficiada, no podrá cambiar la propuesta, ni la destinación de los recursos o servicios recibidos.

5. Presupuesto General de Rentas y Recursos del Capital y Apropriaciones para Gastos del Municipio de Pereira, para la vigencia comprendida entre el 1o de enero y el 31 de

diciembre del año 2021.

El Presupuesto General del Rentas y Recursos del Capital y Apropiações para Gastos del Municipio de Pereira para la vigencia 2021, fue expedido a través del acuerdo 19 de 2020, y en sus artículos 22 y 23 estableció lo siguiente.

ARTÍCULO 22. El año fiscal comienza el 1° de enero del 2021 y termina el 31 de diciembre del mismo año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducarán sin excepción, es decir no podrán adicionarse, ni trasladarse, ni contracreditarse.

ARTÍCULO 23. La ejecución presupuestal se ceñirá a las normas fijadas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal y el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación en lo que fuere pertinente y demás normas complementarias sobre la materia.

6. Análisis

Del estudio integral y sistemático de los anteriores preceptos normativos, se puede concluir que, en materia ejecución presupuestal; el municipio de Pereira se encuentra obligado a cumplir cabalmente con las disposiciones y principios consignados, tanto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, como en su propio estatuto.

Siendo preciso destacar que, la aplicación de los principios del sistema presupuestal (*planificación, anualidad, universalidad*) no es discrecional para la administración, sino que por el contrario, su aplicación y cumplimiento resultan determinantes para legitimar el proceso presupuestal, de suerte que; no hacerlo puede afectar su validez, como bien lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa así:

"(...)los principios consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto".

Por manera que, es precisamente el acatamiento a los principios del sistema presupuestal, lo que permite asegurar y evidenciar que la planificación y ejecución de los recursos públicos se está haciendo conforme a la ley.

Así entonces, cualquier situación administrativa que, directa o indirectamente contraría cualquiera de los principios del sistema presupuestal previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, debe ser desatendida.

Descendiendo ahora al objeto de la consulta en concreto, corresponde examinar a la luz del Estatuto Orgánico de Presupuesto; si jurídicamente es posible acumular y ejecutar recursos del Fondo de Inversiones Comunitarias FIC, que no fueron ejecutados durante la vigencia correspondiente, y por lo tanto hacerlo en las siguientes vigencias presupuestales.

No hay duda de que el Fondo de Inversiones Comunitarias FIC, se encuentra legítimamente constituido a través del acuerdo 043 de 2014, y en ese sentido; el presupuesto de 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que cada año se destina para dicho fondo, satisface el principio de *planificación*.

Ahora bien, cuando dicho presupuesto no es ejecutado o al menos legalmente comprometido dentro de la respectiva vigencia, se tiene que los mismos caducarán sin excepción.

Así lo establece el principio presupuestal de ANUALIDAD del Estatuto Orgánico del Presupuesto, al disponer que:

El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha **y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.** (Negrilla fuera de texto)

De modo que, si frente al presupuesto destinado para los Fondos de Inversión Comunitaria, no se expedieron Certificados de Registro Presupuestal no es posible generar al menos reservas presupuestales, conforme lo dispone el artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto del municipio, y el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

En este sentido, resulta claro que los recursos del Fondo de Inversiones Comunitarias, que no fueron debidamente comprometidos; caducaron el 31 de diciembre con el cierre de cada año fiscal; por lo que que los mismos no pueden ser acumulados ni mucho menos ejecutados en

la siguiente vigencia fiscal.

Pues aunque el párrafo1 del artículo 4 del acuerdo 043 de 2014, dispone que los recursos FIC que no se ejecuten del año inmediatamente anterior deberán ser adicionados al FIC del siguiente año, dicha disposición es abiertamente contraria al principio de anualidad como ya se explicó antes.

Dicha disposición también contraría el principio de *universalidad*, el cual establece que el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espera 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.**

Es en virtud de principio de *universalidad* que, la administración puede proyectar el presupuesto de que trata el artículo 4 del acuerdo 043 de 2014, equivalente a 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes; pero sin que sea dable jurídica y presupuestalmente, adicionarle los recursos del mismo Fondo de Inversión Comunitaria, que caducaron por falta de ejecución durante la vigencia fiscal anterior.

De igual forma, el contenido del párrafo1 del artículo 4 del acuerdo 043 de 2014, cuando dispone que, los recursos FIC que no se ejecuten del año inmediatamente anterior deberán ser adicionados al FIC del siguiente año, también es abiertamente contrario a los artículos 22 y 23 del acuerdo N° 19 de 2020 por medio del cual se expidió el Presupuesto General del Rentas y Recursos del Capital y Apropriaciones para Gastos del Municipio de Pereira, para la vigencia comprendida entre el 1o de enero y el 31 de diciembre del año 2021, al disponer que:

ARTÍCULO 22. El año fiscal comienza el 1o. de enero del 2021y termina el 31 de diciembre del mismo año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducarán sin excepción, **es decir no podrán adicionarse, ni trasladarse, ni contracreditarse.** (Negrilla fuera de texto)

ARTÍCULO 23. La ejecución presupuestal se ceñirá a las normas fijadas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal y el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación en lo que fuere pertinente y demás normas complementarias sobre la materia.

7. Conclusión

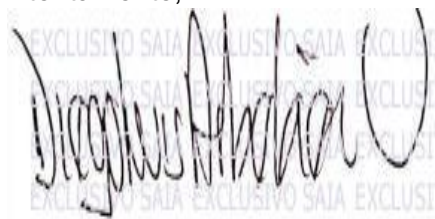
Por disposición expresa de los principios del sistema presupuestal de anualidad y universalidad contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y Municipal, y el Presupuesto General de Rentas y Recursos del Capital y Apropriaciones para Gastos del Municipio de Pereira; para la vigencia comprendida entre el 1o de enero y el 31 de diciembre del año 2021.

No es posible acumular y adicionar los recursos del Fondo de Inversiones Comunitarias FIC, que no fueron ejecutados o afectados con compromiso presupuestal en su respectivo año fiscal, para ser adicionados y ejecutados en la siguiente o siguientes vigencias fiscales.

Por lo tanto, no es posible entregar el presupuesto acumulado de años anteriores, independientemente de cuales hayan sido las razones que impidieron su oportuna ejecución.

Pues se insiste en que sobre dichos recursos no se expidieron los Certificados de Registro Presupuestal correspondientes, conforme lo contempla el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, los cuales eventualmente hubiesen permitido su entrega en la siguiente vigencia, bajo la figura de la reserva presupuestal.

Atentamente,



DIEGO LUIS ARBELAEZ URREA

Secretaria Juridica (e)

Reviso : ROSA MARCELA GALARZA MUÑOZ-Directora Operativa de Asuntos Legales (e) ✓



ALCALDÍA DE PEREIRA

1610 Dirección de Asuntos Legales --