

5.3

Bogotá D.C., 30 DIC 2014

Doctora

ALICIA RIOS HURTADO

Directora de Redes del Conocimiento

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - COLCIENCIAS

Carrera 7 bis No. 132 – 28

Código Postal: 110121

Bogotá, D.C.

Asunto: Manejo presupuestal de proyectos financiados con recursos del FCTel del SGR
Radicados: 1-2014-104735 y 1-2014-106020

Doctora Alicia,

Me refiero a las comunicaciones del asunto, radicadas en este Ministerio con los Nos. 1-2014-104735 y 1-2014-106020, en las que consulta sobre los siguientes puntos.

1. ¿La autorización de vigencias futuras se predica de los contratos o de los proyectos?

El Sistema General de Regalías es un sistema estructurado para el ahorro y para la financiación de proyectos de inversión, tal y como en la exposición de motivos del Acto Legislativo 05 de 2011, se expresó:

"La norma constitucional propuesta define los usos en los cuales se pueden invertir estos recursos, que, como se dijo, serán, en primer lugar, para proyectos de desarrollo económico, social y de infraestructura regional e inversión en ciencia, tecnología e innovación; así mismo, se mantiene el ahorro que hacen las entidades territoriales a efectos de financiar el pasivo pensional que tienen a su cargo." (Subrayas fuera de texto)

Reflejo de esta voluntad, el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012, estableció:

"Artículo 22. Destinación. Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes.

Quando se presente solicitud de financiación para estructuración de proyectos, la iniciativa debe acompañarse de su respectivo perfil."

Puede verificarse entonces que de acuerdo a lo expresado en la exposición de motivos del Acto Legislativo 05 de 2011, así como lo definido en la Ley 1530 de 2012¹, se determina que el Sistema General de Regalías es un sistema estructurado para el ahorro y para financiar proyectos de inversión.

En efecto, en el concepto que se presenta en la Ley 1530 de 2012 de programación integral, se delimita que los proyectos de inversión deben incorporar de forma completa, todos los gastos asociados al proyecto, los cuales en ningún caso podrán ser gastos corrientes o recurrentes posteriores a la terminación del mismo, así:

"Artículo 64. Programación integral. Los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías incorporarán, en forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto de inversión, sin que los mismos correspondan a gastos corrientes, entendidos estos como gastos recurrentes que son de carácter permanente y posteriores a la terminación del proyecto."

Ahora bien, la Ley 1530 de 2012, establece que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, tienen la competencia de viabilizar, aprobar y priorizar proyectos de inversión, en los siguientes términos:

"Artículo 6°. Órganos colegiados de administración y decisión. Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos."

También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Artículo 22. Destinación. Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes.

Quando se presente solicitud de financiación para estructuración de proyectos, la iniciativa debe acompañarse de su respectivo perfil.

Artículo 23. Características de los proyectos de inversión. Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de

¹ "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías."

las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno y con las siguientes características..."

En este sentido, cuando el OCAD se pronuncia en el marco de sus competencias, lo debe hacer en relación con los proyectos de inversión como un todo, inclusive cuando otorga las autorizaciones de vigencias futuras. En otras palabras, el órgano colegiado no se pronuncia respecto de los contratos, ya que la ejecución de los proyectos corresponde al ejecutor designado, quien deberá observar el régimen presupuestal del SGR y el de contratación pública vigente y aplicable y garantizar la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión².

2. Para la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, la entidad pública designada ejecutora puede celebrar uno o varios contratos. ¿Con posterioridad a la celebración de un contrato que no supone la recepción de bienes y servicios en posteriores bienalidades, por parte de la entidad pública designada ejecutora, puede el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tramitar una solicitud de autorización de vigencias futuras para la asunción de nuevos compromisos en los que se prevea la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva por parte de las entidades ejecutoras, y estas dispongan de apropiación suficiente con cargo al presupuesto del respectivo bienio del Sistema General de Regalías?

Entendiendo que su pregunta se refiere al hecho de solicitar una vigencia futura sobre un compromiso que se encuentra en ejecución, es necesario remitirnos a la ley 1530 de 2012 que nos dice en su artículo 93:

"Artículo 93. Ejecución Presupuestal. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en bianualidades siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización de acuerdo con lo establecido en la presente ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

Cuando en la ejecución de un contrato o convenio se determine que la provisión de un bien o servicio, o el cumplimiento de los requisitos de pago excedieran la bianualidad, estos se cancelarán con cargo a la disponibilidad inicial del presupuesto siguiente. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad que esto acarree al ordenador del gasto."
(Subrayas fuera de texto)

² Artículo 28 Ley 1530 de 2012

Con base en lo anterior, se tiene que de conformidad con el inciso tercero del artículo citado, cuando un contrato o convenio se encuentre en ejecución pero se determine que i) la provisión de un bien o servicio o ii) el cumplimiento de los requisitos para efectuar el pago de una obligación, excede la bienalidad, se cancelarán estos compromisos con cargo a la disponibilidad inicial del presupuesto siguiente, la cual será determinada con ocasión al ejercicio de cierre del capítulo presupuestal independiente que realice la entidad.

Ahora bien, tal y como lo determina la parte final del inciso transcrito, esta ejecución presupuestal se hará sin perjuicio de la responsabilidad que esto acarree al ordenador del gasto, entendida como la necesidad de poder demostrar de manera suficiente, las razones por las cuales se realizó un pago por fuera de la vigencia sin que el proyecto cuente previamente con la debida autorización por parte del OCAD de hacer la recepción de bienes y servicios en una bienalidad posterior a la de la aprobación del proyecto.

3. "Según lo previsto en el Parágrafo transitorio del artículo 43 del Decreto 1949 de 2012, "(...) Sólo para el presupuesto del Sistema General de Regalías de la vigencia fiscal de 2012, las apropiaciones contenidas en dicho presupuesto podrán comprometerse con un plazo de ejecución posterior al 31 de diciembre de 2012, sin que se requiera autorización de vigencias futuras, siempre y cuando se cuente con el recurso disponible en caja que ampare la totalidad dicho compromiso".

De acuerdo con lo anterior, ¿puede el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tramitar una solicitud de autorización de vigencias futuras para la asunción de compromisos en los que se prevea la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva por parte de las entidades ejecutoras, y estas dispongan de apropiación suficiente con cargo al presupuesto del respectivo bienio del Sistema General de Regalías, respecto de proyectos inicialmente aprobados con cargo al presupuesto 2012, que ya fueron contratados por parte de las entidades ejecutoras, y con posterioridad al proceso de contratación, fueron objeto de un ajuste consistente en incrementar el valor del proyecto, adicionando recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, con cargo a los presupuestos de los bienios 2013-2014 o 2015-2016?"

Su consulta tiene varios supuestos que en principio parecen contradictorios. Por esta razón, entendiendo que su pregunta se refiere al hecho de haber aprobado un proyecto de inversión con cargo al presupuesto de la vigencia 2012, el mismo se empieza a ejecutar y en desarrollo de su ejecución se hace necesario solicitar ante el OCAD un ajuste al proyecto en un mayor valor que afectaría presupuestos de las vigencias 2013 -2014 y 2015 -2016, se tiene que, con la aprobación del ajuste y la autorización de la vigencia futura con cargo al presupuesto del bienio 2015 - 2016, el OCAD está autorizando la recepción de bienes y servicios hasta el bienio 2015 - 2016.

Ahora bien, si los contratos que se celebraron con recursos de las vigencias 2012 y 2013-2014, exceden el tiempo de ejecución a posteriores bienalidades y esto no se pudo prever con

anterioridad a la asunción de los compromisos, por lo cual no cuentan con vigencia futura de ejecución, los mismos solamente se deben ejecutar contra la disponibilidad inicial resultante del cierre presupuestal tal y como lo determinan los artículos 55 y 60 del Decreto 1949 de 2012, anteriormente señalados.

4. "El Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías ha impartido autorización de vigencias futuras para la asunción de compromisos en los que se prevea la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva por parte de las entidades ejecutoras, y estas dispongan de apropiación suficiente con cargo al presupuesto del respectivo bienio del Sistema General de Regalías, respecto de proyectos inicialmente aprobados con cargo a los presupuestos de los bienios 2013 - 2014 y 2015 - 2016. En el evento en que una entidad designada como ejecutora solicite un ajuste, consistente en incrementar el valor del proyecto, adicionando recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, con cargo a los presupuestos de los bienios 2013 - 2014 o 2015 - 2016, y se hubieren celebrado uno o varios contratos para su ejecución ¿se debe tramitar una nueva solicitud de autorización de vigencias futuras de ejecución, o se entiende que la autorización inicial es suficiente para la suscripción de nuevos contratos en los que se prevea la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva?"

Si con el ajuste que sufra el proyecto de inversión se excede lo autorizado por el OCAD en su momento, se debe solicitar la nueva vigencia futura si no se ha hecho apertura al proceso de selección de contratistas, de lo contrario, si ya se inició la ejecución contractual, se debe hacer uso del inciso 3 del artículo 93 de la Ley 1530 de 2012, previamente explicado.

5. "¿La autorización de vigencias futuras otorgada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías para recibir bienes y servicios en bienios subsiguientes a aquel con que se financia el respectivo proyecto se otorga a la totalidad del proyecto, razón por la cual todos los contratos que sea necesario celebrar para ejecutar el convenio se pueden celebrar al amparo de dicha autorización o, por el contrario, dicha autorización solo versa sobre determinados y específicos compromisos?"

En el mismo sentido de la respuesta al punto 1, cuando el OCAD se pronuncia lo debe hacer en relación con los proyectos de inversión, inclusive cuando otorga las autorizaciones de vigencias futuras.

6. "La ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, puede implicar la celebración de uno o varios contratos. Se pregunta: ¿Si con posterioridad a la celebración de uno o varios contratos de un mismo proyecto que no suponen la recepción de bienes y servicios en posteriores banalidades, la entidad pública designada ejecutora, requiere celebrar un contrato que si implica la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad, puede el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia,

Tecnología e Innovación tramitar e impartir la autorización respectiva de vigencias futuras? Si la respuesta fuese negativa: Qué alternativas tendría el ejecutor? Abstenerse de celebrar los respectivos compromisos en perjuicio de la ejecución del proyecto? o Existe alguna norma que lo faculte para que, en estas circunstancias pueda celebrar el compromiso, sin necesidad de la autorización para comprometer vigencias futuras?"

El concepto de ejecución presupuestal y la competencia para autorizar vigencias futuras con cargo a los Fondos de Inversión, está dada por el artículo 94 de la Ley 1530 de 2012, 25 de la Ley 1606 de 2012 y 43 del Decreto 1949 de 2012, en los siguientes términos:

Artículo 94. Vigencias futuras para órganos, fondos y beneficiarios del Sistema General de Regalías. Para los recursos diferentes a las asignaciones directas, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de compromisos que afecten presupuestos de posteriores bianualidades, siempre y cuando las mismas atiendan a las proyecciones de ingresos contenidas en el Plan de recursos del Sistema General de Regalías, previa aprobación del Confis.

Las autorizaciones anteriormente referenciadas no podrán expedirse para periodos superiores a 4 bianualidades que deberá corresponder al plazo máximo de ejecución de los proyectos de inversión, ni exceder el 50% de las proyecciones anuales de ingresos del Plan de recursos para el respectivo fondo u órgano.

Parágrafo. La asunción de compromisos en las que se prevea la provisión de bienes y servicios con afectación del Presupuesto del Sistema General de Regalías de posteriores bianualidades, deberán contar con la autorización de vigencias futuras para dar apertura al proceso de selección de contratistas.

Artículo 25. Autorizaciones de vigencias futuras para órganos y ejecutores de proyectos financiados con los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional y de Compensación Regional. Para los efectos previstos en el artículo 94 de la Ley 1530 de 2012, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) dictará la política fiscal para la autorización de la afectación de presupuestos de posteriores bienalidades del Sistema General de Regalías.

Con base en dicha Política, el Confis aprobará las vigencias futuras de los Órganos del Sistema de qué trata el artículo 3° de la presente ley y el monto máximo de recursos que, por este concepto soliciten los Órganos Colegiados de Administración y Decisión con cargo a los cupos departamentales en los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional y del 60% del Fondo de Compensación Regional para la respectiva aprobación de proyectos. La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizará las vigencias futuras a los Órganos del Sistema de qué trata el artículo 3° de la presente ley y el monto máximo de recursos que soliciten los Órganos Colegiados, de acuerdo con lo aprobado por el Confis.

Le corresponde al Órgano Colegiado de Administración y Decisión que apruebe el respectivo proyecto, dar las autorizaciones de vigencias futuras para la asunción de compromisos en los que se prevea la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva por parte de las entidades ejecutoras, y estas dispongan de apropiación suficiente con cargo al presupuesto del respectivo bienio del Sistema General de Regalías.

Así mismo, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión autorizarán las vigencias futuras solicitadas por las entidades designadas como ejecutoras de los proyectos de inversión que requieran recursos de posteriores bienalidades del Sistema General de Regalías para la recepción de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva.

Parágrafo 1º. La Comisión Rectora solo emitirá concepto respecto de las solicitudes de vigencias futuras presentadas por los órganos de carácter nacional del Sistema General de Regalías, de que trata el artículo 3º de la presente ley.

Parágrafo 2º. Las vigencias futuras aprobadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión con cargo al monto máximo de recursos que se pueda afectar de posteriores bienalidades, deberán ser reportadas por la Secretaría Técnica del respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, respectivo, a la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su registro, dentro del mes siguiente a la aprobación correspondiente.

Los proyectos de inversión aprobados con cargo a las vigencias futuras autorizadas serán incluidos obligatoriamente por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en el anexo de proyectos que acompañe el siguiente presupuesto bienal correspondiente. La ejecución de dichos proyectos tendrá prelación sobre nuevos proyectos aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

Artículo 43. Autorizaciones de vigencias futuras para órganos, fondos y beneficiarios del Sistema General de Regalías. En concordancia con lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley 1530 de 2012, la asunción de compromisos con afectación de posteriores presupuestos bienales del Sistema General de Regalías, requerirá de la autorización proferida por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuando además de requerirse la afectación de presupuestos de posteriores bienalidades del Sistema General de Regalías, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior, se requiera la afectación de presupuestos de posteriores bienalidades de las entidades designadas como ejecutoras para la recepción de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva, dichas entidades deberán contar también, con la autorización del Órgano Colegiado de Administración y Decisión que aprobará el proyecto.

Las autorizaciones de vigencias futuras para la asunción de compromisos en los que se prevea la provisión de bienes y servicios en diversos periodos bienales por parte de las entidades ejecutoras, y estas dispongan de apropiación suficiente con cargo al presupuesto del respectivo bienio del Sistema General de Regalías, serán proferidas por el Órgano

Colegiado de Administración y Decisión a quien corresponda aprobar el respectivo proyecto.

Parágrafo transitorio. Sólo para el presupuesto del Sistema General de Regalías de la vigencia fiscal de 2012, las apropiaciones contenidas en dicho presupuesto podrán comprometerse con un plazo de ejecución posterior al 31 de diciembre de 2012, sin que se requiera autorización de vigencias futuras, siempre y cuando se cuente con el recurso disponible en caja que ampare la totalidad dicho compromiso."

Se tiene entonces que, cuando el OCAD autoriza las vigencias futuras lo hace en el marco de un proyecto de inversión y como tal se extiende a sus componentes, todo de conformidad con los resultados obtenidos en el ejercicio de planeación que soportan el proyecto. En el evento en que el proyecto de inversión no esté cobijado por una autorización de vigencia futura de ejecución y frente al mismo exista un componente que no haya iniciado la apertura del proceso de selección del contratista, tal y como lo determina el parágrafo del artículo 94 de la Ley 1530 de 2012, puede el OCAD autorizar la vigencia futura de ejecución para el proyecto de inversión. Sin embargo, si ya el contrato está siendo ejecutado y en virtud de su ejecución se determina que se excede el bienio, no hay lugar a autorizar una vigencia futura de ejecución sino que debe procederse a efectuar los pagos con cargo a la disponibilidad inicial resultante del ejercicio de cierre presupuestal.

7. "Según lo previsto en el Parágrafo transitorio del artículo 43 del Decreto 1949 de 2012, "(...) Sólo para el presupuesto del Sistema General de Regalías de la vigencia fiscal de 2012, las apropiaciones contenidas en dicho presupuesto podrán comprometerse con un plazo de ejecución posterior al 31 de diciembre de 2012, sin que se requiera autorización de vigencias futuras, siempre y cuando se cuente con el recurso disponible en caja que ampare la totalidad dicho compromiso".

De acuerdo con lo anterior, ¿Si un proyecto es aprobado originalmente con cargo a la vigencia presupuestal 2012 y posteriormente es ajustado incrementándose su valor con cargo a recursos de los bienios 2013-2014 o 2015-2016 del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, la celebración de compromisos a financiarse con recursos de 2012 y los bienios subsiguientes en los que se prevea la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad por parte de las entidades ejecutoras, requiere de autorización para comprometer vigencias futuras por parte del OCAD o por el contrario, en virtud de lo previsto en el artículo 43 del Decreto 1949 de 2012, dichos compromisos se pueden celebrar sin dicho requisito?"

La respuesta es la misma que se ha dado al punto 3. Se debe tener en cuenta que la excepción a la que se refiere el parágrafo transitorio del artículo 43 del Decreto 1949 de 2012 ya no tiene vigencia, teniendo en cuenta que sólo operó para los proyectos aprobados con cargo a ese presupuesto.

8. "Cuando el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías ha impartido autorización de vigencias futuras para la asunción de compromisos en los que se prevea la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva por parte de las entidades ejecutoras, y estas dispongan de apropiación suficiente con cargo al presupuesto del respectivo bienio del Sistema General de Regalías, dicha autorización incluye, los compromisos que se adquieran con cargo a posteriores adiciones que se efectúen al proyecto vía ajuste del mismo, con cargo a los mismos presupuestos bienales inicialmente afectados? o por el contrario, se requiere una nueva autorización de vigencias futuras para celebrar compromisos con cargo a los recursos adicionales del proyecto, aunque sean de los mismos presupuestos bienales inicialmente afectados?"

La respuesta está dada en el punto 6 de la presente comunicación.

Cordial saludo,


FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Director General del Presupuesto Público Nacional

ELABORÓ: Andrés Figueroa / Juan Cortés / Andrea Paez / Jorge Zapata.
APROBÓ: Omar Montoya