

**PRINCIPIO DE ANUALIDAD, RESERVAS, VIGENCIAS FUTURAS Y
PLANEACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**



JOSÉ TOBÍAS BETANCOURT LADINO

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C.**

2012

**PRINCIPIO DE ANUALIDAD, RESERVAS, VIGENCIAS FUTURAS Y
PLANEACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**



JOSÉ TOBÍAS BETANCOURT LADINO

Asesor

DRA. CLARA INÉS DOMINGUEZ GARCIA – Asesora Metodológica

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C.**

2012

AGRADECIMIENTOS

A Dios: Por iluminar mi camino, por mis padres, por mis hijos, por mi esposa Ligia Margoth (quien me ha acompañado en todo momento de dificultad), por mis hermanos...

A mi Bebe y a Monstrica..., mi vida.

A mi asesora metodológica, la doctora Clara Inés Dominguez Garcia, quien con su paciencia y sabiduría guio este ensayo.

HOJA DE PRESENTACIÓN

FACULTAD	Ciencias Económicas
PROGRAMA ACADÉMICO	Especialización en Finanzas y Administración Pública
GRUPO DE INVESTIGACIÓN	Ciencias Económicas. CIE
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	Política, económica y jurídica
TEMA	Presupuesto Público Colombiano -Principio de Anualidad, reservas y vigencias futuras-, y Contratación Administrativa -Principio de Planeación-
TÍTULO	Principio de Anualidad, Reservas, Vigencias Futuras y Planeación de la Contratación
PALABRAS CLAVES	Principio de Anualidad, Vigencias Futuras, Reserva Presupuestal, Relación de Cuentas por Pagar, Ciclo Presupuestal y Principio de Planeación.
FECHA	21 de octubre de 2012
ASESOR METODOLÓGICO	
Doctora Clara Inés Domínguez García	
ESTUDIANTES	
Nombre	Código
José Tobías Betancourt Ladino	4401184

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	3
HOJA DE PRESENTACIÓN	4
RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	8
1. MARCO METODOLÓGICO	9
1.1 Problema de investigación	9
1.1.1 Tema de investigación	9
1.1.2 Formulación del problema	9
1.1.3 Planteamiento del problema	9
1.2 Delimitación	12
1.2.1 Jurídica	12
1.3 Fuentes de información teórica	13
1.4 Justificación práctica	20
1.5 Diseño Metodológico	21
1.5.1 Línea de investigación	21
1.5.2 Método	22
1.5.3 Técnicas	22
1.6 Objetivos	22
1.6.1 Objetivo General	22
1.6.2 Objetivos específicos	22
1.7 Marcos de referencia	23
1.7.1 Marco Teórico	23
1.7.2 Marco Conceptual	24
1.7.3 Marco Legal - Jurídico	28
2. DISCUSIÓN	30
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA Y CIBERGRAFÍA	43

RESUMEN

Aunque las reservas no se oponen al principio de anualidad, la práctica del cómo y por qué se constituyen, sí han carecido de respaldo constitucional y legal. No tiene lógica desde la perspectiva de la gestión y tampoco respaldo legal, adquirir compromisos en una vigencia en su totalidad con cargo al presupuesto de dicha vigencia, cuando va a ser ejecutado parcial o totalmente en la siguiente vigencia. Por esta razón es adecuada la reglamentación realizada por el Decreto 4836 de 2011, en el sentido de exigir la entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios antes del 31 de diciembre a no ser que se cuente con una autorización para comprometer presupuestos de vigencias futuras. Pero lo anterior, no significa ni conceptualmente ni legalmente que las reservas hayan desaparecido o que se deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia. Por tales razones, se puede concluir del presente ensayo la necesidad de promover una reforma al régimen de presupuesto, tanto nacional como territorial, para corregir no solo las deficiencias de las normas objeto de este documento, sino de las normas básicas de la Ley Orgánica de Presupuesto, armonizándolas con las de la contratación pública.

ABSTRACT

While reservations are not opposed to the principle of annuity, the practice of how and why they are, they have lacked legal and constitutional backing. It makes no sense from the perspective of management and no legal backing, making commitments in an effective whole budget of the force, when it will be implemented partially or fully in the next term. It is therefore appropriate regulations by Decree 4836 of 2011, to require the delivery to the satisfaction of the goods, works or services by December 31 unless it has a permit to engage validity budgets future. But this does not mean either conceptually or legally that reserves have disappeared or to be charged to the budget of the next term. For these reasons, we can conclude this essay the need to promote a reform of the budget system, national and territorial, not only to correct the deficiencies of the standards mentioned in this document, but the basic rules of the Law Budget, harmonizing with the procurement.

INTRODUCCIÓN

Con el presente ensayo se pretende analizar conceptual y jurídicamente el tema de la Anualidad, Reservas y Vigencias Futuras e identificar las deficiencias de la normatividad relacionada con el presupuesto público y la contratación administrativa, con el fin de contribuir con elementos de juicio a los administradores de las entidades públicas en su proceso de toma de decisiones y en la posibilidad de proponer cambios normativos en la legislación presupuestal y contractual, para armonizar ambos regímenes y lograr una ejecución eficiente de los recursos públicos.

En tal sentido, este ensayo está regido por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás las normas que lo reglamentan. El método de investigación empleado es de tipo documental, descriptivo y analítico, comoquiera que el presupuesto público colombiano es una herramienta jurídico - contable.

1. MARCO METODOLÓGICO

1.1 Problema de Investigación

1.1.1 Tema de Investigación. La relación del principio de anualidad del presupuesto, reservas presupuestales, vigencias futuras y el principio de planeación en la contratación estatal.

1.1.2 Formulación del Problema. *¿Cómo armonizar la constitución de reservas presupuestales con la utilización de vigencias futuras, bajo el principio de anualidad del presupuesto y la aplicación del principio de planeación en la contratación estatal, que redunde en la optimización de la ejecución contractual?*

1.1.3 Planteamiento del Problema. La desarticulación de los procesos de planeación, presupuestación y control, llevó a que las reservas presupuestales terminaran convirtiéndose en uno de los orígenes de los déficit de las entidades públicas y en un factor entorpecedor de la gestión y de la claridad de las estadísticas presupuestales. Por esta razón, el legislador ha intentado, sin éxito, en varias oportunidades acabar con dichas reservas, inicialmente a través de la Ley 179 de 1994; posteriormente, limitarlas a través de la Ley 225 de 1995 y, finalmente, a través de la Ley 819 de 2003.

El principal problema relacionado con el régimen de reservas está en que dadas las deficiencias en la planeación institucional y a la ortodoxa aplicación de reglas presupuestales y contractuales, las entidades públicas no consiguen ejecutar ciento por ciento el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión, y con el propósito de “no perder los recursos” y poder mostrar un nivel adecuado de ejecución, terminan comprometiendo el presupuesto en el último mes del año,

con graves consecuencias en términos de eficiencia, eficacia, economía e inclusive moralidad.

Pero el uso inadecuado de reservas no es el responsable de las deficiencias, sino el síntoma de las deficiencias en los instrumentos de gestión y la desarticulación de los mismos.

Aunque la Corte Constitucional determinó que las reservas no se oponen al principio de anualidad, la práctica del cómo y por qué se constituyen, sí han carecido de respaldo constitucional y legal. No tiene lógica desde la perspectiva de la gestión y tampoco respaldo legal, adquirir compromisos en una vigencia en su totalidad con cargo al presupuesto de dicha vigencia, cuando va a ser ejecutado parcial o totalmente en la siguiente vigencia.

Los recursos públicos son escasos y deben estar orientados no solo a las prioridades estructurales, sino también temporales; cuando una entidad decide utilizar recursos de esta vigencia en bienes, servicios u obras que van a ser ejecutados en la siguiente, está perdiendo la oportunidad de utilizar los recursos de esta vigencia en atender otras necesidades de la misma. Esta es la lógica que quiso introducir la Ley 819 de 2003 y el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, para corregir el uso inadecuado de las reservas.

De otra parte, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. El Estado, al contratar bienes y servicios para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales, no solamente invierte los recursos públicos, sino que genera empleo y desarrollo en todos los niveles y sectores de la economía.

De allí la importancia de que la actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

Planear, en materia de contratación estatal, implica no sólo contar con un plan que consolide y priorice las adquisiciones de la entidad, con fundamento en las necesidades técnicamente diagnosticadas, sino que exige la realización de una serie de estudios y análisis orientados a establecer mecanismos económicos, transparentes y adecuados para satisfacer dichas necesidades.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.*
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y*

requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.

v) *La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.*

vi) *La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...”.*

1.2 Delimitación

1.2.1 Jurídica

El principio de anualidad, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene origen en la Constitución misma y su esencia es la de poder realizar de forma periódica y continua, control político al Ejecutivo por parte de las Corporaciones de elección popular y de la sociedad en general, sobre la gestión realizada en un período de un año y facilitar la toma de correctivos en términos de dicha gestión, de forma oportuna.

Lo anterior, en razón a que el presupuesto es un elemento clave en la gestión pública y esencial para la consolidación democrática, por cuanto representa aspectos políticos, económicos y legales y de gestión de un país en su acción pública:

Político: En el sentido de que con la colectividad se acuerdan las prioridades.

Legal: Porque se aprueba por una ley y su ejecución y control están sometidos también a normas jurídicas específicas.

Económico: Dada la Importancia de los ingresos y gastos públicos en la economía nacional.

Gestión: Pues cada aspecto de la Gestión Pública tiene reflejo en el presupuesto.

1.3 Fuentes de Información Teórica

Este ensayo está regido por las siguientes normas que lo consagran y sustentan:

- La Carta Política de 1991, en su Título XII, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulo 2. Artículos: 313, 315, 318, 339, 340, 341, 342, 343, 344, y Capítulo 3. Artículos: 345 al 364; y en el Título XI Organización Territorial. Capítulo III Régimen Municipal. Artículos 311 Plan de Desarrollo.
- La Ley 38 de 1989, normativa del Presupuesto General de la Nación: unifica la numeración de los rubros presupuestales, tanto de funcionamiento como de inversión, de tal manera que cada grupo tendrá su clave numérica permanente; diferenciándose en los organismos por los códigos de sección y de unidades ejecutoras; fortalece la programación con la fijación de la cuota por el Consejo de Política Fiscal CONFIS que sirve de base para el análisis de los anteproyectos de presupuesto de los ministerios y entidades descentralizadas que se manejarán a través de las oficinas de planeación de cada una de ellas y para la puesta en funcionamiento de los comités funcionales creados por el estatuto; cada unidad ejecutora podrá realizar traslados si corresponden a un mismo numeral sin alterar el valor total de las apropiaciones; crea el Fondo de Compensación Interministerial, con el fin de atender faltantes urgentes de apropiación que se presenten dentro de cualquier mes del año fiscal equivalente al 1% del total de ingresos corrientes de la nación; crea el

CONFIS, el Programa Anual de Caja y el Banco de Proyectos de Inversión manejado por el Departamento Nacional de Planeación.

- El Decreto 841 de 1990, por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989 en lo referente al banco de proyectos de inversión y otros aspectos generales.
- El Decreto 768 de 1993, por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, en lo referente al pago de obligaciones dinerarias derivadas de sentencias condenatorias a cargo de la Nación.
- La Ley 179 de 1994, suprime los acuerdos de gastos y determina que el instrumento para la ejecución de los gastos será el Programa Anual Mensualizado de Caja. Establece un tratamiento especial para la constitución de las reservas presupuestales con el fin de eliminar paulatinamente el rezago presupuestal. Autoriza al Gobierno Nacional para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales por desfinanciación de gastos; prioriza la programación y pagos del servicio de la deuda pública y de los servicios públicos domiciliarios.
- La Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Define los principios, procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales. Define el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. Prevé la armonización entre planes y presupuesto. Asigna al DANE, al DNP, a las entidades territoriales y a sus organismos de planeación, responsabilidades en materia de planeación. Establece que los programas y proyectos que presenten con base en el respectivo banco de proyectos, tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales. Establece que las estrategias, programas y proyectos del

plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los cuales es posible acceder. Para efectos de la ejecución de los planes de desarrollo prevé la elaboración de planes de acción y dispone que para tal efecto, así como para la programación del gasto, se tendría en cuenta los principios a que se refiere el art. 3 de la misma ley. Dispone que, en materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas precisas en la Ley 152/94 para el Plan Nacional de Desarrollo.

- El Decreto 1807 de 1994, por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, en lo referente a la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.
- La Ley 225 de 1995, que incorpora que los excedente financieros de los establecimientos públicos del orden nacional, de las empresas industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta son de propiedad de la Nación y el CONPES fijará la cuantía y fecha de consignación en la Dirección del Tesoro Nacional asignando por lo menos el 20% al establecimiento que lo genere; faculta a la Dirección del Tesoro Nacional para el manejo del PAC cuando no se modifique los montos aprobados por el CONFIS y autoriza a los Consejos o Juntas Directivas de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional para la aprobación de sus PAC; establece la presentación del anteproyecto del presupuesto anual de rentas y gastos a las comisiones económicas del Senado y Cámara cada año, durante la primera semana del mes de Abril y autoriza al Gobierno Nacional para que compile las normas de las Leyes 38 de 1989, Ley 179 y esta ley para la conformación del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

- El Decreto 359 de 1995, por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994 y se dictan disposiciones sobre el PAC; cuentas autorizadas y pagos de la DTN.
- El Decreto 111 de 1996, mediante el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- El Decreto 568 de 1996, reglamenta las leyes orgánicas de Presupuesto General de la Nación. Incorpora de la definición del plan financiero, vigencias futuras; preparación, presentación, liquidación y ejecución del presupuesto; clasificación, aprobación y administración del PAC.
- El Decreto 630 de 1996, por el cual se dictan reglas sobre el PAC y sobre el manejo de cuentas autorizadas.
- El Decreto 1425 de 1998, Cuenta Única Nacional. El Banco de la República actuará como único banco agente para su implementación, de acuerdo con la relación contractual que para el efecto se establezca. Todos los pagos a beneficiarios originados en los órganos con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, deberán ser realizados por la Dirección General del Tesoro Nacional mediante abono en cuenta del beneficiario o a 31 de diciembre del año anterior través del banco agente o a través de cheque de gerencia.
- El Decreto 353 de 1998, por el cual se determina la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.
- El Decreto 2806 de 2000, determina el marco para la operatividad y aplicabilidad del Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF. Establece

las responsabilidades de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como dependencia encargada de la administración funcional y técnica del Sistema Integrado de información financiera-SIIF; de la Contaduría General de la Nación y de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por las decisiones y modificaciones que se hagan al Sistema en los aspectos relacionados con lo de su competencia; de cada órgano conectado con el SIIF por la oportunidad, veracidad, confiabilidad e integridad de sus registros en el sistema; y de cada unidad ejecutora por el registro de la totalidad de la información referente a la identificación de los beneficiarios y de sus cuentas corrientes y/o de ahorros, en las cuales se efectuará el abono en cuenta de las órdenes de pago tramitadas. Así mismo determina que la información registrada en el sistema tiene carácter oficial y es fuente válida de información.

- La Ley 617 de 2000, dicta normas tendientes a fortalecer la descentralización y racionalización del gasto público nacional, obliga a la clasificación de los entes territoriales a partir de la certificación del DANE y del Contralor General sobre los ingresos corrientes libres de destinación, la relación porcentual de los gastos de funcionamiento e ingresos de la vigencia anterior, y su población y determina el no apoyo financiero de la nación a quienes incumplan con obligaciones en materia de la contabilidad pública.
- El Decreto 2170 de 2002. Pago de Anticipos en la contratación. Contratación cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía; manejo en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que produzcan los recursos entregados como anticipos pertenecerán al tesoro.
- La Ley 790 de 2002. Desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico y de portales de información. Participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información.

- Ley 819 de 2003. Un proceso licitatorio o concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal cuyo perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderán con el presupuesto de esta última vigencia. Las vigencias futuras ordinarias deben consultar el MFMP y contar con una apropiación mínima del 15% en vigencia actual. No pueden superar período gobierno salvo si son de importancia estratégica y no son aplicables en último período de gobierno. Las vigencias futuras excepcionales deberán considerar metas plurianuales de MFMP, no requieren de apropiación mínima en vigencia actual.
- La Ley 872 de 2003, por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público.
- El Decreto 178 de 2003, por el cual se dictan algunas disposiciones sobre el marco para la operatividad y aplicabilidad del SIIF Nación. Determina que la información en el SIIF se reflejará en tiempo real y concomitante con la operación realizada de los órganos en línea y en forma agregada la gestión financiera de los órganos que operan fuera de línea.
- El Decreto 2789 de 2004, por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación.
- El Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto: se define el Sistema Presupuestal, el Ciclo Presupuestal y el Régimen de las EICE, el Marco de Gasto de Mediano Plazo para los órganos que conforman el PGN, crea Comités Sectoriales de Presupuesto, limita la reserva presupuestal, las adiciones y modificaciones presupuestales, reglamenta la programación presupuestal, establece la clasificación económica

del presupuesto, reclasifica cuentas y reglamenta la devolución de rendimientos financieros.

- La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- La Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.
- El Decreto 1957 de 2007, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia.
- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014.
- La Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Modifica el Estatuto General de Contratación Pública (L. 80/93 y L. 1150/07); el Código Único Disciplinario (L. 734/02); el Código Penal (L. 599/00); el Código de Procedimiento Penal (L. 906/04); el Estatuto de Control Interno de las Entidades Públicas (L. 87/93); la Ley de Acción de Repetición (L. 678/01); el Régimen de la Administración Pública (L. 489/98); la Ley 43 de 1990, reglamentaria de la profesión de Contador Público, y la reciente reforma a la salud (L. 1438/11).
- La Ley 1483 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

- El Decreto 4836 de 2011, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia.
- El Decreto 734 DE 2012, por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.
- Resolución No. 069 del 29 de diciembre de 2011, por la cual se establece el Plan de Cuentas a que se refiere el artículo 5° del Decreto 4836 de 2011, expedida por el Director General del Presupuesto Público Nacional.
- Circular Externa No. 05 del 13 de febrero de 2009, vigencias futuras para proyectos y su financiación en los entes territoriales, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Circular Externa No. 02 del 31 de enero de 2012, por la cual el Director General del Presupuesto Público Nacional imparte instrucciones para el trámite de solicitudes de vigencias futuras de las entidades del orden nacional.

1.4 Justificación Práctica

Con el presente documento se pretende analizar conceptual y jurídicamente la relación y coherencia que deben existir entre el principio de la Anualidad del presupuesto, las Reservas Presupuestales, las Vigencias Futuras y el principio de planeación en la contratación estatal e identificar las deficiencias de las herramientas jurídicas y técnicas aplicadas por las Direcciones Generales de Apoyo Fiscal y del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de contribuir con elementos de juicio a los servidores públicos en su proceso de toma de decisiones y en la posibilidad de proponer cambios normativos en la legislación presupuestal, para corregir las deficiencias

de la normatividad relacionada con vigencias futuras y la anualidad, en especial la Ley 819 de 2003.

1.5 Diseño Metodológico

1.5.1 Línea de investigación

El diseño metodológico se apoya en la Política Económica, el marco normativo del Presupuesto Público y el Régimen de Contratación Estatal, en especial la Constitución Política de 1991, en su Título XII, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulo 2. Artículos: 313, 315, 318, 339, 340, 341, 342, 343, 344, y Capítulo 3. Artículos: 345 al 364; y en el Título XI Organización Territorial. Capítulo III Régimen Municipal. Artículos 311 Plan de Desarrollo.

Así mismo, se parte del Decreto 111 de 1996, mediante el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto; la Ley 819 de 2003, en cuanto a las vigencias futuras ordinarias que deben consultar el MFMP y contar con una apropiación mínima del 15% en la vigencia actual, y el Decreto 4836 de 2011, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, en materia presupuestal.

Respecto del marco jurídico contractual, en particular del principio de planeación de la contratación pública, se actúa bajo la aplicación de la Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, así como dictar otras disposiciones generales aplicables a toda contratación con recursos públicos, y el Decreto 734 de 2012, por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

1.5.2 Método

El método de investigación empleado en el presente ensayo es de tipo documental, descriptivo y analítico, comoquiera que el presupuesto público colombiano es una herramienta jurídico -contable, un instrumento de planificación, la pieza maestra de una efectiva gestión pública y el eje de la acción del Estado.

Ahora bien, el “Cómo del Presupuesto” se materializa a través de la contratación, por lo cual debe haber calidad en el proceso de contratación y en el resultado esperado de proveer bienes y servicios públicos.

1.5.3 Técnicas

Para la elaboración del presente ensayo se acude a la observación documental y al análisis del contenido. En tal sentido, para poder entender la controversia alrededor del tema de las reservas y las vigencias futuras es necesario explicar la esencia del principio de anualidad presupuestal.

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo General

Este ensayo tiene como objetivo brindar algunos elementos conceptuales que permitan entender la controversia alrededor del tema de las reservas presupuestales y las vigencias futuras y su relación con el principio de planeación de la contratación pública, y así coadyuvar a la eficiencia y eficacia de la administración pública.

1.6.2 Objetivos Específicos

1. Analizar el principio de anualidad, las vigencias futuras, las reservas presupuestales y el principio de planeación de la contratación pública.
2. Entender de que no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia fiscal, si no se cuenta con una autorización para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras y así usar en los gastos el presupuesto de la vigencia en la cual se ejecutan realmente.
3. Establecer que la exigencia de contar con vigencias futuras para adquirir compromisos que excedan la vigencia fiscal, no significa ni conceptual ni legalmente que las reservas presupuestales hayan desaparecido o que se deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia.
4. Destacar que las vigencias futuras constituyen la herramienta por excelencia para la aplicación del principio de planeación de la contratación estatal.
5. Advertir de la necesidad de armonizar la legislación presupuestal con la legislación contractual, con el fin de lograr la máxima eficiencia en la ejecución de los escasos recursos públicos para beneficio del pueblo colombiano.

1.7 Marcos de Referencia

1.7.1 Marco Teórico

En este ensayo se abordan los fundamentos conceptuales, constitucionales y legales que conforman el marco teórico y normativo del Sistema Presupuestal en Colombia para que el lector identifique con mayor facilidad y claridad los conceptos que desarrollan el principio de anualidad, las vigencias futuras y los compromisos presupuestales inherentes al proceso presupuestal y su relación con la contratación estatal.

1.7.2 Marco Conceptual

¿Cuáles son los principios que rigen el presupuesto público colombiano?

Los principios presupuestales son parámetros generales establecidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto que sirven de orientación en el desarrollo del ciclo presupuestal. Los principios que se aplican al Sistema Presupuestal son:

PRINCIPIOS
Planificación. El Presupuesto Público General de la Nación debe 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.
Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. No podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra posteriormente y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. A pesar de la existencia de las reservas de apropiación y de las cuentas por pagar no vulneran el principio, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas y las cuentas por pagar se hacen con cargo al presupuesto de la vigencia.
Universalidad. El presupuesto contiene la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad puede efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.
Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Público General. Quiere decir que todos los ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola bolsa (la cuenta única), con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto, con excepción de las rentas de destinación específica, tales como el sistema general de participaciones, monopolios de juegos de suerte y azar, regalías, y las rentas de los recursos del sector salud.
Programación Integral. Todo programa presupuestal debe contemplar

PRINCIPIOS
<p>simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. En desarrollo de este principio, se tendrá en cuenta que en el ejercicio de la programación de las inversiones se debe presupuestar simultáneamente las inversiones complementarias, así como el mantenimiento de las obras y servicios que se ponen en funcionamiento.</p>
<p>Especialización. Las apropiaciones 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. Este principio busca asegurar la congruencia entre la naturaleza del gasto y el destino al cual se dirige, es decir, que exista coherencia entre el gasto y su finalidad.</p>
<p>Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Del principio de Inembargabilidad, se exceptúan las empresas industriales y comerciales y los recursos del Sistema General de Participaciones y Regalías.</p>
<p>Coherencia Macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.</p>
<p>Homeostasis Presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Ingresos, debe guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.</p>

¿Qué son las vigencias futuras?

Es un instrumento de planificación presupuestal y financiero que garantiza los recursos necesarios para la ejecución de proyectos plurianuales y otros gastos especiales, que por su naturaleza requieren ejecutarse en más de una vigencia fiscal, dado que se consideran estratégicos y básicos para el cumplimiento de los objetivos y políticas de las entidades.

Posibilidad de asumir compromisos con cargo a vigencias presupuestales posteriores, autorizadas por el CONFIS o la DGPP a solicitud de la entidad interesada, cuando su ejecución se inicia con presupuesto de la vigencia en curso y se continúa o termina en vigencias siguientes. Para casos excepcionales (concesiones, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad) se autorizaran vigencias futuras sin que exista presupuesto en la vigencia que se autoriza.

¿Qué son los compromisos presupuestales?

Son compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley.

¿Qué son las reservas presupuestales?

Son los compromisos asumidos que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no se cumple dentro de la vigencia fiscal vigente, sino que se desarrollará en la siguiente. Son constituidas de manera excepcional a 31 de diciembre de cada vigencia y fenecen sin excepción a 31 de diciembre de la siguiente vigencia. Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones

¿Qué son las cuentas por pagar?

Son obligaciones pendientes de cancelar a 31 de diciembre de cada vigencia, que se derivan de la entrega a satisfacción de los bienes, obras y servicios contratados o pagos de anticipos pactados legalmente constituidos.

Las cuentas por pagar corresponden a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal pertinente, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre de ese mismo año, a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF – Nación.

Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.

¿Qué es el ciclo presupuestal?

La Constitución Política, la Ley del Plan, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Público y las normas reglamentarias, establecen los requisitos para preparar, presentar, aprobar, modificar, ejecutar, registrar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Presupuesto Público. El ciclo presupuestal que enmarca este proceso es el siguiente:

CICLO PRESUPUESTAL		
Formulación	Planeación Programación Preparación Presentación	Planificación de las necesidades y su satisfacción, y su presentación
Autorización	Estudio, aprobación y liquidación del Presupuesto	Ley, Decreto de Liquidación y Anexo

CICLO PRESUPUESTAL		
Ejecución y Contabilización	Recaudo Ingresos Ordenación del Gasto Ordenación del Pago	Compromisos Obligaciones Pagos
Control	Administrativo Político Económico y Financiero Fiscal Ciudadano	Procuraduría Congreso Hacienda y Planeación Contraloría Ciudadano

Como se puede apreciar, el ciclo presupuestario es un proceso continuo, dinámico y flexible a través del cual se programa, ejecuta, evalúa y reformula las actividades del sector público, en sus dimensiones físicas y financieras y se cierra con el registro presupuestal.

¿Qué es el ciclo contractual?

El ciclo contractual es aquel que contiene las etapas precontractuales, de celebración del contrato, de ejecución del contrato, poscontractual y finaliza con la entrega del bien o servicio.

1.7.3 Marco Legal - Jurídico

El presupuesto público en Colombia tiene un marco normativo, liderado por la propia Constitución Política de 1991, en su Título XII, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulos 2 y 3, y en el Título XI Organización Territorial. Capítulo III Régimen Municipal.

Así mismo, está contenido en el Decreto 111 de 1996, mediante el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, esto es, está regido por una ley orgánica.

En relación con la naturaleza y características de las leyes orgánicas, la Corte Constitucional ha emitido una amplia jurisprudencia constitucional, determinando que estas leyes tienen características especiales, entre ellas, (i) que reglamentan plenamente materias que gozan de una cláusula de reserva estricta para esta clase de leyes orgánicas; (ii) que en razón de lo anterior y dada la importancia que la Constitución les ha otorgado, las leyes orgánicas han sido dotadas de una gran estabilidad, la cual se refleja en los requisitos particulares para su expedición, y (iii) que la Carta les ha reconocido prevalencia y estatus superior respecto de las demás leyes ordinarias.

Sobre las relaciones existentes entre la ley orgánica y las demás leyes, estas presentan una relación jerárquica y competencial. Así lo ha reiterado la Corte evidenciado el carácter superior jerárquico de las leyes orgánicas, en cuanto gozan de una naturaleza jerárquica superior a las demás leyes, las cuales deben ajustarse a lo que organiza aquella.

2. DISCUSIÓN

Para sustentar nuestra análisis, es menester abordar, entre otros, los temas de (i) principio de anualidad; (ii) tipos de compromiso con su correlativa clases de ejecución; (iii) vigencias futuras; (iv) reservas y cuentas por pagar, y (v) alcance e interpretación del inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011.

Veamos:

I. Principio de anualidad

Uno de los principios del sistema presupuestal colombiano es el de la anualidad, definido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, así:

*“ARTÍCULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1° 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.”* (Se destaca).

Dicho principio se encuentra desarrollado en el artículo 89 ibídem, el que consagra en el inciso 1°:

*“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 autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse”.*** (Se destaca).

Si las normas transcritas dicen que después del 31 de diciembre de cada año no pueden asumirse compromisos que afecten las apropiaciones, entiéndase rubros presupuestales, del año fiscal que termina, ello nos obliga a establecer qué se entiende por asumir compromisos con cargo a dichas apropiaciones.

El estudio de este aspecto nos lleva, de un lado, a establecer que en materia presupuestal existen dos tipos de compromisos, según se desprende, entre otras normas, del inciso 1° del artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011, sobre los cuales ahondaré en el acápite siguiente, y, de otro lado, que asumir compromisos con cargo a la apropiación presupuestal consiste simplemente, como su nombre lo señala, en la asunción por parte de la entidad pública de una obligación con un tercero, entendiéndose por éste en el campo contractual o negocio jurídico como contratista, asunción que en materia presupuestal significa la expedición del registro presupuestal, habida cuenta que a través de éste se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, como claramente lo señala el artículo 20 del Decreto 567 de 1996, y del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 20. El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin”. (Se destaca).

Así las cosas, no asumir compromisos con cargo a las apropiaciones de un presupuesto después del cierre de la vigencia fiscal respectiva, o sea del 31 de diciembre de ese año, implica que hasta esa fecha se puedan adquirir compromisos y afectar, mediante el correspondiente registro presupuestal, el presupuesto. Dicho de otra manera, no significa o conlleva, en el caso concreto de los contratos, que la ejecución de las obligaciones del contratista deba cumplirse dentro de la respectiva vigencia fiscal. Cabe aquí advertir que una cosa es lo que podría denominarse el ciclo presupuestal y otra lo que podría llamarse el ciclo

contractual. Aquel, o sea el ciclo presupuestal, se cierra con el registro presupuestal, sin perjuicio de que pueda reabrirse cuando el valor del compromiso inicialmente se modifica; éste, es decir, el ciclo contractual, contiene las etapas precontractual, de celebración del contrato, de ejecución del contrato y poscontractual. Relacionando los dos ciclos, se tiene que en la etapa precontractual se expide el certificado de disponibilidad presupuestal, en la celebración del contrato se profiere el registro presupuestal y en las de ejecución y poscontractual no existe afectación presupuestal, salvo modificación del valor de la contraprestación.

Corroborando lo anterior, es decir, que el principio de anualidad no implica que la ejecución de las obligaciones del contratista deban cumplirse dentro de la respectiva vigencia fiscal; la consagración en el mismo Estatuto Orgánico de Presupuesto de las denominadas reservas presupuestales (art. 78), así como en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 y el propio artículo 2° del Decreto 1957 de 2007.

Que las reservas presupuestales existen y no constituyen una excepción y menor infracción al principio de anualidad, es asunto pacífico en la doctrina colombiana y la doctrina constitucional, como bien lo expone la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el concepto referido bajo el No. 34186, en el que se dice:

“El mecanismo de las reservas presupuestales, también ha sido analizado por la Doctrina Colombiana, así:

“La constitución de las reservas y las cuentas por pagar, conocidos como el rezago presupuestal, no constituyen una excepción al principio [de anualidad], tan solo son un mecanismo creado por la ley para honrar los compromisos y obligaciones a cargo del Estado al cierre de la vigencia fiscal

(...).

Las reservas presupuestales son aquellas conformadas por los compromisos perfeccionados cuyo objeto no se ha cumplido a 31 de diciembre de cada año. Por su definición se constituyen en mecanismos mediante los cuales el estado garantiza que al cierre de la vigencia atenderá las obligaciones que se encuentren en curso. Por su naturaleza la reserva presupuestal debe identificar claramente el beneficiario no siendo posible la constitución de reservas globales."

De igual manera, la Corte Constitucional, sobre dichas reservas, (antes denominadas de apropiación) y de caja, (hoy cuentas por pagar), las definió de la siguiente manera:

RESERVAS DE APROPIACIÓN

Las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.

RESERVAS DE CAJA

Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; (...). La reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar.

(...) En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los

gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos.”.

Ahora bien, lo consagrado en el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, concretamente en su inciso 2°, así como en el artículo 3°, inciso 1°, del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011, no puede entenderse como la eliminación de las reservas presupuestales, pues de su texto claramente se desprende que se refiere a procesos de contratación que aún se encuentran en la etapa precontractual y, por ende, en los cuales no se ha asumido el compromiso y expedido el respectivo registro presupuestal. Es decir, dichos preceptos consagran un supuesto de hecho distinto al que genera la reserva presupuestal pues, se reitera, aún no se ha adquirido el compromiso.

II. Tipos de compromisos y clases de ejecución

El artículo 1° del Decreto 1957 del 30 de mayo de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011, en su inciso 1° dispone:

“Artículo 1°. 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.” (Se destaca).

De la parte destacada del artículo transcrito, se desprende que desde el punto de vista presupuestal existen dos tipos de compromisos, a saber: (i) el compromiso adquirido, y (ii) el compromiso cumplido o ejecutado.

El primero se refiere al momento en que la entidad asume la obligación, o sea, en términos presupuestales, al momento en que se registra el compromiso (registro presupuestal). El segundo se da cuando el contratista, si se habla de este

campo, ha cumplido con las obligaciones emanadas del vínculo contractual. De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, a este momento o tipo de compromiso no le corresponde una etapa del ciclo presupuestal.

Correlativamente a estos compromisos, encontramos, de manera lógica, dos tipos de ejecuciones: a) La ejecución de la apropiación, correlativa al compromiso adquirido, pues se presenta, o mejor aún, consiste en la afectación de la apropiación, en el momento en que la apropiación o rubro presupuestal se ejecuta, se compromete; y b) La ejecución del compromiso, correlativa al compromiso cumplido o ejecutado, como quiera que se da cuando el contratista cumple las obligaciones a su cargo pactadas, o sea, cuando la entidad estatal, para utilizar el término establecido en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, recibe el bien o servicio contratado.

A la ejecución de la apropiación se refiere, entre otras normas, el inciso 1° del artículo 8° de la Ley 819 de 2003. A la ejecución del compromiso alude, entre otros, el inciso 1° del artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011.

El análisis de los tipos de compromiso y de las clases de ejecución correlativas a aquellos, permite concluir lo mismo que el numeral anterior: el principio de anualidad sólo conlleva que con posterioridad al 31 de diciembre de cada año, no se puedan adquirir compromisos presupuestales, es decir, afectar el presupuesto con cargo a la vigencia fiscal que se cierra. Contrario sensu, no implica que el cumplimiento de las obligaciones contractuales o la recepción de los bienes y servicios no puedan realizarse en el año siguiente.

III. Vigencias futuras

El artículo 9° de la Ley 179 de 1994, modificado por el artículo 10° de la Ley 819 de 2003, al reglar las vigencias futuras ordinarias, señala en su inciso 1° lo siguiente:

“El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas...”.

De dicho aparte normativo se concluye, impajaritadamente, que las vigencias futuras implican la afectación de presupuestos de varias vigencias fiscales, afectación que se hace en un solo momento, en el de la vigencia del presupuesto inicial o en curso. Visto de otra manera, las vigencias futuras se dan cuando durante la vigencia de un presupuesto se asumen obligaciones que afectan tanto a éste como a presupuestos de vigencias futuras, para lo cual se requiere el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas, tales como el de que la ejecución de la obligación se inicie en la vigencia del presupuesto en curso y comprenda la de todas las vigencias futuras comprometidas.

A diferencia del evento en el que el compromiso se adquiere con cargo al presupuesto de la vigencia en curso, pero su ejecución se termina en una vigencia fiscal siguiente, estudiado anteriormente, las vigencias futuras sí constituyen una excepción al principio de la anualidad, pues en la práctica conllevan la aplicación retroactiva de un presupuesto, su afectación antes de entrar en vigencia.

IV. Reservas y cuentas por pagar

Los incisos 3° y 4° del artículo 89 del Estatuto Orgánico Presupuestal, disponen:

“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 estén 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.”.

Dichos incisos permiten concluir, igualmente de manera indubitable, que sin romper el principio de anualidad, el legislador consagra mecanismos de carácter presupuestal para poder honrar el compromiso de la entidad pública correlativos a las obligaciones asumidas por terceros que habiéndolas ejecutado en su totalidad antes del 31 de diciembre respectivo no alcanzaron a ser pagadas (cuentas por pagar), o a obligaciones asumidas por éstos que no alcanzaron a ejecutarse en su totalidad antes del 31 de diciembre (reservas presupuestales).

Nótese, además, como dicha disposición distingue claramente entre la asunción presupuestal del compromiso y la ejecución del compromiso adquirido por quien se obliga a proveer el bien o servicio.

V. Alcance e interpretación del inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011

“Artículo 1°

(...)

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por

parte del CONFIS o de quien éste delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.”.

Reconociendo la deficiente redacción de la norma, si se le analiza dentro del contexto legal plasmado anteriormente, ha de aceptarse que en principio la misma puede ser interpretada de diversas maneras. Sin embargo, la única interpretación válida, atendiendo los principios de hermenéutica, será aquella que haga al enunciado concordante con las normas que rigen el sistema presupuestal colombiano. Visto desde otra óptica, los principios de interpretación nos llevan a desestimar las interpretaciones contrarias a las reglas normativas de dicho sistema. Para el caso concreto, ello implica que es inaceptable la interpretación que atente contra la existencia de las reservas presupuestales y, por ende, la posibilidad de que un bien o servicio adquirido con cargo al presupuesto de determinada vigencia fiscal pueda ser entregado o ejecutado en la vigencia presupuestal siguiente.

Así las cosas, no se puede sostener que dicho inciso tiene el alcance de prohibir que compromisos asumidos frente a la entidad pública se cumplan en la vigencia presupuestal siguiente, admitiéndose que de aceptarse dicha tesis, se estaría permitiendo, además, que un decreto reglamentario derogue normas de rango mayor, como lo es la Ley Orgánica del Presupuesto.

De igual manera, sería modificar la Ley 80 de 1993 y el régimen general de la contratación estatal, pues conllevaría a que el término de ejecución de los contratos estatales no pudiese superar el 31 de diciembre de cada año, regla inexistente en dicho ordenamiento; además, fraccionaría en el tiempo la gestión pública y afectaría de forma transitoria la prestación permanente de los servicios a cargo del Estado, habida cuenta que uno de los instrumentos utilizados por éste para el cumplimiento de sus fines, es precisamente el de la contratación, como claramente lo enuncia el artículo 3° de la Ley 80 de 1993.

Cabe aquí resaltar que el mismo decreto reglamentario en su artículo siguiente, es decir, el segundo, concordante con el ya citado artículo 9° de la Ley 225 de 1995, alude a la existencia de la reserva presupuestal, sin que pueda interpretarse que la reducción del presupuesto cuando el monto de las reservas exceden el límite establecido en dichas normas conlleven la desaparición jurídica de éstas, pues precisamente, aquella parte de reconocer la existencia de éstas.

Concatenando todo lo expuesto, se tiene que el evento consistente en la celebración de un contrato con cargo al presupuesto de una vigencia fiscal y cuya ejecución parcial se ejecuta en la vigencia presupuestal siguiente, no se enmarca dentro de la institución denominada vigencias futuras y, por tanto, no se rige por las mismas reglas. Así mismo, es claro, por lo señalado inmediatamente atrás, que al inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011, no puede dársele el alcance de prohibir que bienes o servicios contratados con cargo al presupuesto de una vigencia presupuestal sean recibidos o ejecutados durante la vigencia siguiente, es decir, de prohibir la constitución de reservas presupuestales.

CONCLUSIONES

La interpretación armónica de la norma, a pesar de las deficiencias de redacción, contenida en el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, debe entenderse en el sentido de que no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia, si no se cuenta con una autorización para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras y así usar en los gastos el presupuesto de la vigencia en la cual se ejecutan realmente. Por esta razón considero adecuada la reglamentación en este aspecto, realizada en el Decreto 4836 de 2011, en el sentido de exigir la entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios antes del 31 de diciembre a no ser que se cuente con una autorización para comprometer presupuestos de vigencias futuras.

Pero lo anterior, no significa ni conceptualmente ni legalmente que las reservas hayan desaparecido o que se deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia, por los siguientes argumentos:

1. Si bien es cierto que cuando se pacta recibo a satisfacción antes de 31 de diciembre, por lógica no deberían constituirse reservas, ya que al haberse recibido a satisfacción lo que procedería en caso de no haberse pagado, sería la constitución de una cuenta por pagar, también es cierto que la dinámica contractual y comercial no responde necesariamente al calendario y se pueden presentar circunstancias no previstas que conlleven a una suspensión del contrato y, por esta razón, a abarcar en su ejecución parte de la siguiente vigencia. Sin embargo, dicha circunstancia no puede ser previsible al momento de suscribir el contrato, ni ser responsabilidad de la administración, ya que si era previsible, podríamos estar ante la responsabilidad de funcionarios que valiéndose de instrumentos normativos vulneraron el propósito de la ley.

2. Desde el punto de vista legal, la Ley 819 de 2003 no derogó ni tácita ni expresamente el régimen de reservas de la Ley 225 de 1995 y, por tanto, cuando se presenta la circunstancia allí descrita de encontrarse a 31 de diciembre un compromiso perfeccionado, sin que se haya recibido a satisfacción los bienes, servicios u obras, se deberá constituir la correspondiente reserva presupuestal.
3. La Ley 819 de 2003 contemplaba un régimen transitorio, mediante el cual se determinaba que al cierre de la vigencia 2004 se debían cargar al nuevo presupuesto el 30% de las reservas y el restante 70% debía manejarse conforme el régimen tradicional de las reservas; y para el cierre de la vigencia 2005, dichos porcentajes se invertirían (30% reservas y 70% con cargo al nuevo presupuesto). Sin embargo, la ley no previó dicho mecanismo para ser aplicado con posterioridad.
4. El régimen de reservas ha implicado desde su creación (y en esto no ha sufrido ninguna modificación legal), la extensión del presupuesto a la siguiente vigencia, más no de dos presupuestos. Las reservas desde la perspectiva presupuestal y contable, lo único que hacen es finalizar el proceso de ejecución iniciado en la vigencia anterior, sin que exista fundamento legal por fuera del régimen transitorio de la Ley 819 de 2003, para incorporarlas al nuevo presupuesto.

El 31 de diciembre fenecen sin excepción las partidas no comprometidas, mientras que las comprometidas continúan vigentes hasta tanto finalicen sus efectos, y por su naturaleza no existe autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto, a no ser que sean déficit fiscal. Obviamente, si son déficit es porque no son reservas, es decir, porque no están financiadas.

En conclusión, las reservas están vigentes, pueden ser constituidas con el cumplimiento de los requisitos legales y deben ser ejecutadas como una extensión del presupuesto del cual se derivan sin que exista autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto.

5. Por otra parte, la interpretación contraria, esto es, que se debe incorporar al nuevo presupuesto, trae como consecuencia en el caso de la reserva de funcionamiento, que si se incorpora al nuevo presupuesto afectará el límite de gastos de funcionamiento y, por tanto, deberá reducir los gastos de funcionamiento para no sobrepasar los límites legales, siendo que este gasto ya computó dentro del límite de la vigencia anterior y que la programación de dichos gastos responde a unas necesidades del servicio y no a un capricho de los gobernantes.

6. Si bien la parálisis de las administraciones se podría evitar haciendo uso del segundo inciso del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, lo que se puede concluir del presente ensayo es la necesidad de promover una reforma al régimen de presupuesto, tanto nacional como territorial, para corregir no solo las deficiencias de las normas objeto de este documento, sino de las normas básicas de la Ley Orgánica de Presupuesto, armonizándolas con las de la contratación pública.

BIBLIOGRAFÍA Y CIBERGRAFÍA

- Constitución Política de 1991.
- Decreto 111 de 1996, mediante el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Ley 819 de 2003, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1957 de 2007, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia.
- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014.
- Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.
- Ley 1483 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.
- Decreto 4836 de 2011, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia.
- Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional.
- Instructivo para el Diligenciamiento de los Formularios del Anteproyecto de Presupuesto 2013. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional.
- Obtención y Forma de Envío del Anteproyecto de Presupuesto 2013 y la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo.

- Fundamento Conceptual y Normativo del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación
- Proceso de Programación Presupuestal de la Nación, Periodo 2012-2015. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación
- Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Imprenta Nacional.
- Trujillo Alfaro, Jorge Luis. Presupuesto Una Aproximación desde la Planeación y el Gasto Público. Colección Textos de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario 2007.
- Ramírez Plazas, Jaime. Planeación, Presupuesto y Contratación Municipal, Librería Ediciones El Profesional 2008.
- Restrepo Juan Camilo, Derecho Presupuestal Colombiano, Editorial Legis, 2007.
- Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. V edición. Bogotá 2000.
- Manual de la Inversión Pública Nacional Capítulo: Modificaciones y Autorizaciones al gasto de inversión del Presupuesto General de la Nación - PGN.28/01/2009
- Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Rentas y presupuestos. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Economico/Fiscal/rentas.html>. 17 de noviembre de 2009.
- Edilberto, Peña, González. Principios e Instituciones Presupuestales en Colombia. Marzo de 2007. Disponible en: http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2346245

- Procuraduría Delegada Para La Economía y La Hacienda Pública Procuraduría Delegada Para La Función Pública Procuraduría Delegada Para La Descentralización y Las Entidades Territoriales. Cartilla Vigencias Futuras Excepcionales. Septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/.../>.
- Página Ministerio de Hacienda y Crédito Público www.minhacienda.gov.co
- Página Bogotá D. C. <http://www.alcaldiabogota.gov.co>
- Página Departamento Nacional de Planeación www.dnp.gov.co