



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 05.11.2021 12:25:45
Al Contestar Cite este Nr: 2021EE241865O1 Fol: 1 Anex: 0
ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA / LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
DESTINO:INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACION Y ACCION COMUNAL / JOHANNA MILENA DUARTE SÁNCHEZ / JOHANNA M
ASUNTO: Concepto sobre constitución de reserva de contrato vigente hasta el 31 de diciembre de 2020
OBS:

Bogotá, D. C.

Señora
JOHANNA MILENA DUARTE SÁNCHEZ
Oficina de Control Interno
Instituto de la Participación y Acción Comunal -
Avenida Calle 22 No. 68C – 51 CP: 110931
Nit. 900.127.054
Correo electrónico: juduarte@participacionbogota.gov.co
Bogotá, D.C.



CONCEPTO

Referencia	2021ER057398O1
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Constitución de reserva presupuestal. Contrato estatal sin prórroga.
Problema jurídico	¿Es jurídicamente procedente constituir reserva presupuestal sobre un contrato cuyo plazo de ejecución venció, cuyas obligaciones no se cumplieron en su totalidad durante el término de ejecución y no se extendió el plazo de ejecución?
Fuentes formales	Artículos 14 y 89 del Decreto 111 de 1996 Artículos 13 y 61 del Decreto Distrital 714 de 1996 Sentencias de la Corte Constitucional C-337 de 19 de agosto de 1993, C-192 de 15 de abril de 1997, C-967 del 21 de noviembre de 2012

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

Se consulta si es jurídicamente procedente constituir reserva presupuestal sobre un contrato cuyo plazo de ejecución venció, cuyas obligaciones no se cumplieron en su totalidad durante el término de ejecución y no se extendió el plazo de ejecución

CONSIDERACIONES

Lo primero que se observa es que era un contrato amparado con recursos de la vigencia fiscal 2020 y que el contrato se terminó según el plazo previsto en dicha vigencia, sin realizar prórroga o adición del contrato, a pesar de no haberse cumplido las obligaciones previstas.

www.shd.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311
PBX: +57 (60 1) 338 50 00 - Información: Línea 195
NIT 899.999.061-9



En estas condiciones, no es procedente solicitar un recurso presupuestado para efectos de darle continuidad a la ejecución, sino para su liquidación si existieran obligaciones pendientes de pago.

Adicionalmente, como la vigencia fiscal 2020 ya finalizó, en este momento no es posible realizar reservas de recursos del 2020, puesto que por el Principio Presupuestal de Anualidad la apropiación de esa vigencia ya feneció, y ya se está fuera de términos para solicitar mantenerlos y en todo caso, se requería que la obligación contractual superara el año fiscal.

Con el fin de resolver en términos generales la consulta formulada, es preciso revisar en primer lugar, el principio de anualidad, el cual hace parte de los principios que orientan la política y el ciclo presupuestal, luego examinar una de las excepciones de este principio, como es la reserva presupuestal, y mencionar finalmente la constitución de la reserva presupuestal cuando las obligaciones contractuales no se cumplieron en la vigencia fiscal.

1. Principio de la anualidad presupuestal

Este principio establece que la estimación de los ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un año,¹ comprendidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año, denominado “vigencia fiscal”.

En el nivel nacional, es principio está contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996,² el cual se incorporó de la misma forma en el nivel Distrital, en el literal c) del artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996,³ así:

“Principio de 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”.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 31 de mayo de 2018. Radicación No. 05001-23-31-000-2011-01664-02

² “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

³ “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.”

La Corte Constitucional⁴ ha sostenido que el principio de la anualidad tiene como referentes de su cumplimiento, que las partidas presupuestales sean ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal, esto es, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año.

“La Corte considera que ese argumento no es de recibo, pues un examen atento del proceso presupuestal muestra que la distinción entre reducción y aplazamiento no es tan rígida como lo sugiere el análisis puramente literal. En efecto, conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (CP art. 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos, inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores.” (Resaltado fuera del texto)

2. Reserva presupuestal: Excepción al principio de anualidad en el proceso de ejecución del presupuesto

Como se indicó anteriormente, el principio de anualidad es un principio de carácter presupuestal, en virtud del cual la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un año,⁵ comprendidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, denominados “vigencia fiscal”.

Sin embargo, como lo ha señalado el Consejo de Estado en su jurisprudencia,⁶ el principio de anualidad no es absoluto y debe leerse de la mano del principio de planeación, pues en el desarrollo de la actividad presupuestal existen proyectos o compromisos cuya ejecución supera el periodo de un año calendario,⁷ y que en consecuencia, ameritan acudir a mecanismos presupuestales que permitan conciliar las restricciones derivadas de este principio con la necesidad de atender aquellos compromisos que se deben ejecutar en más de una vigencia fiscal.

Los mecanismos presupuestales que representan una excepción al principio de anualidad y que permiten financiar proyectos y compromisos que superan la vigencia fiscal, corresponden a: i) las reservas presupuestales, ii) las cuentas por pagar, iii) las vigencias futuras, iv) las vigencias expiradas o pasivos exigibles y v) los procesos de contratación en curso.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 15 de abril de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 31 de mayo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01664-02.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010- M.P. Oswaldo Giraldo López. Sentencia del 1º de febrero de 2018.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010-M.P. Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1º de febrero de 2018.

A continuación, nos referimos únicamente a la constitución de la reserva presupuestal, tema que nos ocupa.

Las Reservas Presupuestales son un mecanismo que permite mantener los recursos de la vigencia fiscal en curso para soportar presupuestalmente un contrato que debe continuar en la siguiente vigencia para su terminación, y no es posible ordenar su pago en la presente vigencia.⁸ El objeto de la reserva presupuestal, desde el punto de vista sustancial, es precisamente honrar los compromisos contractuales que ha suscrito el órgano ejecutor del presupuesto, durante la respectiva vigencia fiscal.

En ese sentido, la funcionalidad de las reservas presupuestales reside en que a través de su utilización el Estado garantiza que al cierre de la vigencia atenderá las obligaciones que se encuentren en curso, y sin haber concluido éstas al cierre de la vigencia fiscal.⁹

Conforme a lo expresado, las entidades públicas podrán constituir reservas cuando cuentan con un compromiso legalmente adquirido sobre el que se ha realizado debida y oportunamente el registro presupuestal, pero cuyas obligaciones no han sido ejecutadas en su totalidad al final de la vigencia fiscal del año en el que se adquirió dicho compromiso, con fundamento en dos hechos:

1. El contrato suscrito tuvo una justificación inicial, razón por la cual, el mismo debe ser finalizado contractualmente, en la medida en que existan recursos presupuestales, en cumplimiento de los principios presupuestales y de los principios de la Función Pública, entre ellos la eficiencia administrativa y la continuidad en la prestación del servicio, los cuales deben orientar las actuaciones de la Administración.
2. Existe un contrato suscrito con un tercero al que se le debe honrar la obligación de pago.

En estos eventos, los recursos con los que se pretende financiar el pago existen, pero no es posible realizar el mismo, habida cuenta que aún no se ha cumplido con

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil- Consejero Ponente: Germán Bula Escobar. 5 de julio de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)

⁹ Asesoría No. 013455 3 de mayo de 2011 Consultante: María Consuelo Del Río Mantilla Veedora Distrital, Veeduría Distrital, Tema: Normas Orgánicas de Presupuesto.

la totalidad del objeto contractual, pero subsiste el negocio jurídico que debe cumplirse.¹⁰

Por ello, a través de las reservas presupuestales se permite que se reserve o guarden recursos soportados en una partida presupuestal que entra a título de reserva presupuestal en la siguiente vigencia fiscal,¹¹ permitiendo que se realice el pago con estos recursos públicos al momento de la exigibilidad contractual respectiva.

Vale la pena destacar que, en razón a que las reservas constituyen compromisos debidamente soportados con un certificado de disponibilidad presupuestal y un registro presupuestal, las mismas deben identificar claramente el beneficiario, no siendo posible la constitución de reservas globales; en consecuencia, estas solo pueden ser utilizadas para cumplir con los compromisos que les dieron origen.¹²

El fundamento legal de esta figura se encuentra contenido en el inciso 3º del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico Nacional, que señala:

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

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 estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. (...) (Resaltado fuera de texto)

De manera análoga, en el nivel distrital, las reservas presupuestales se encuentran reguladas en el artículo 61 del Decreto Distrital 714 de 1996, que compila las normas orgánicas del Presupuesto, , en los siguientes términos:

“Artículo 61. De las Apropiaciones y Reservas. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto Anual del Distrito son autorizaciones máximas de gastos que el

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil- Consejero Ponente: Germán Bula Escobar, 5 de julio de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)

¹¹ Ibidem.

¹² Asesoría No. 013455 3 de mayo de 2011 consultante: María Consuelo del Río Mantilla Veedora Distrital, Veeduría Distrital Tema: normas orgánicas de presupuesto.

Concejo 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 organismo y entidad 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 solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que le dieron origen.

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

El Gobierno Distrital establecerá los requisitos y plazos que deben observar para el cumplimiento del presente artículo.

De conformidad con lo anterior, las entidades ejecutoras del presupuesto anual sí pueden constituir reservas presupuestales, teniendo en cuenta entre otros aspectos, la naturaleza y la complejidad de los contratos que suscriben.

3. Aspectos contractuales

En el proceso contractual, se pueden presentar situaciones que hacen necesario la modificación de algunas cláusulas del contrato.

De esta manera, durante la ejecución del contrato las partes pueden establecer de común acuerdo, las modificaciones y/o ajustes de algunos términos o condiciones pactadas inicialmente,¹³ con el fin de garantizar su adecuada ejecución y el logro de los objetivos propuestos.

Entre las modificaciones que permite la ley, se encuentra la prórroga del contrato, esto es, extender el plazo para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, antes del vencimiento del plazo de ejecución, estipulado en el contrato.

Con el acto de prórroga del contrato suscrito entre las partes, antes de finalizar la vigencia fiscal, se puede constituir la reserva presupuestal, por parte de la entidad pública respectiva.

¹³ Artículo 40 de la Ley 80 de 1993

Como se indicó anteriormente, cuando exista un compromiso legalmente adquirido sobre el que se ha realizado debida y oportunamente el registro presupuestal, pero que al final de la vigencia fiscal, las obligaciones no han sido ejecutadas en su totalidad, las entidades públicas pueden constituir reservas presupuestales, lo que permite que se reserven o guarden recursos en la siguiente vigencia fiscal, para realizar el pago con estos recursos, cuando así lo determine el ordenador de pago competente.

Es importante tener en cuenta lo señalado en el artículo 61 del Decreto Distrital 714 de 1996, que dispone que *“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.”* (resaltado fuera del texto)

Así las cosas, si antes de finalizar la vigencia fiscal, no se han cumplido las obligaciones contractuales en su totalidad, y el contrato se encuentra vigente, la entidad puede constituir la reserva presupuestal al 31 de diciembre, con el fin de reservar recursos para cubrir el valor pendiente de pago al contratista. Si el contrato no se prorroga, no se puede constituir reserva presupuestal.

En este sentido, si el plazo de ejecución del contrato venció, la etapa que procede es la liquidación del contrato, tal como lo establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el art. 217 del Decreto 019 de 2012.

CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, se procede a responder la pregunta formulada por la consultante:

¿Es jurídicamente procedente constituir reserva presupuestal sobre un contrato cuyo plazo de ejecución venció, cuyas obligaciones no se cumplieron en su totalidad durante el término de ejecución y no se extendió el plazo de ejecución?

Por las razones expuestas, si finaliza la vigencia fiscal, el contrato vence su plazo de ejecución sin que se cumplieran las obligaciones en su totalidad, y no hubo prórroga del contrato, no es posible constituir la reserva presupuestal para falta de oportunidad. Si aún existe obligación de pago por cumplir se deberá realizar la gestión de recursos en la vigencia fiscal donde se vaya a realizar dicho reconocimiento como vigencia expirada o pasivo exigible denominación que recibe en el Distrito Capital.



En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte – Subdirector Jurídico de Hacienda

www.shd.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57 (60 1) 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA