



CONCEPTO UINIFICADOR No 10. RESERVAS PRESUPUESTALES

Referencia	
Tema	Presupuestal
Descriptor	Reservas presupuestales, principio de anualidad, continuidad del servicio.
Problema jurídico	¿Es jurídicamente procedente hacer uso de la constitución de reservas presupuestales para asumir compromisos que requieren más de una vigencia para su ejecución?
Fuentes formales	Artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996; artículo 8° de la Ley orgánica 819 de 2003; artículo 61 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996; Acuerdo Distrital 5 de 1998.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Se ha preguntado a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda si es procedente la constitución de reservas presupuestales en los procesos que ejecutan las entidades cuando requieren más de una vigencia para su ejecución.

ANTECEDENTES

Se ha solicitado concepto sobre la procedencia jurídica del uso de las reservas presupuestales, habida cuenta de la existencia de un concepto emitido por esta Dirección durante el año 2017 y de la expedición de la Circular 002 de 2018, (sic) expedida conjuntamente por las Secretarías Distritales de Hacienda y de Planeación.

En dicho concepto se concluyó que el uso de las reservas presupuestales debía leerse de la mano de principios como la eficiencia administrativa y la continuidad en la prestación del servicio. El consultante transcribe un aparte:

“Uno de los principios característicos del servicio público es la eficiencia y, específicamente este principio también lo es de la seguridad social. Dentro de la eficiencia esta la continuidad en el servicio, es decir que no debe interrumpirse la prestación salvo cuando exista una causa legal que se ajuste a los principios constitucionales”.

El segundo antecedente que señala el consultante es la Circular Externa 4 del 23 de marzo de 2018, de “Lineamientos de política para la programación presupuestal de la vigencia 2019”, de la que destaca.

“Así mismo, atendiendo los principios de eficiencia y efectividad, es importante y necesario ejecutar el presupuesto y lograr un alto nivel de giros. Desde este punto de vista, cabe reiterar que la constitución de

Reservas Presupuestales debe ser excepcional y está sujeta a la verificación de eventos imprevisibles y de manera complementaria a aquellos en que, de no constituirse, se afecte de manera sustancial la prestación del servicio”.

CONSIDERACIONES

Para efectos de absolver la consulta se seguirá la siguiente estructura: (1) El principio de anualidad, (2) Las reservas presupuestales, (3) Principios Constitucionales de la Función Administrativa. (4) Circular Conjunta 4 de 2018.

1. PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL

Este Principio de Anualidad tiene un marco normativo de la mayor jerarquía, constitucional y legal orgánico. En el nivel nacional, se encuentra contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996, “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”:

“Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.” (Negrilla fuera del texto)

A nivel Distrital, esta misma regla fue incorporada en el literal “c” del artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996¹, relativo a los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital.

De conformidad con el principio orgánico presupuestal de la anualidad, la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un año², comprendidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, denominado cada uno como “vigencia fiscal”.

La importancia del principio de la anualidad ha sido resaltada por la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional³, tal como se indica continuación:

¹ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

² CONSEJO DE ESTADO- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 31 de mayo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01664-02

³ Corte Constitucional, C-337 de 19 de agosto de 1993, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*“La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se debe hacer periódicamente cada año, del 1o. de enero al 31 de diciembre, integrando la unidad de cómputo determinada temporalmente en un período de tiempo. Es la renovación anual de la intervención del Congreso en las materias fiscales, de modo que sientan la permanencia y continuidad de la potestad legislativa en tales asuntos. **Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de la anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión.**” (Negrilla fuera del texto)*

Posteriormente, la Corte Constitucional⁴ reitera 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 1° de enero y el 31 de diciembre respectivos.

*“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.” (Negrilla fuera del texto)*

En este orden de ideas, el Principio de Anualidad se convierte en un mecanismo para la armonizar la gestión administrativa y facilitar el control político, teniendo en cuenta que los recursos autorizados para gastar en la vigencia fiscal pueden ser ejecutados o comprometidos.

2. MARCO LEGAL ORGANICO DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

A continuación se expone el marco normativo de las reservas presupuestales a nivel nacional y a nivel distrital.

2.1 Marco orgánico de las reservas presupuestales en la Nación

En el nivel nacional, las Reservas Presupuestales se encuentran reguladas en el inciso 3° del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, que indica:

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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“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. (...) (Negrilla fuera del texto)

De esta manera, mantiene vigencia la clara definición que de esta figura realizó la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 1993⁵, citada también en el concepto anterior, dirigido al IDU.

“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.

(...) 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.” (Negrilla fuera del texto)

De esta manera, la Reserva Presupuestal surge efectivamente cuando una apropiación presupuestal es comprometida durante la respectiva vigencia fiscal, pero no se ejecuta durante la misma y subsiste la obligación de pago; su objeto desde el punto de vista sustancial es precisamente honrar los compromisos contractuales con posterioridad al cierre de la vigencia fiscal.

⁵ Primera Sentencia de la Corte Constitucional que se refiere a este tema, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, M.P. Jorge Arango Mejía, (4 de noviembre de 1993)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

2.2 Marco orgánico de las reservas presupuestales en el Distrito Capital

De manera análoga, en el nivel distrital, las reservas presupuestales se encuentran reguladas en el artículo 61 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 714 de 1996, en los siguientes términos:

“Artículo 61. De las Apropriaciones y Reservas. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto Anual del Distrito son autorizaciones máximas de gastos que el 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. (Acuerdo 20 de 1996, art. 5º)

Adicionalmente, en caso de tener que usar las reservas, el artículo 14 del Acuerdo 20 de 1996, modificado por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 5 de 1998, “Por el cual se modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Distrito Capital”, establece un mecanismo de ajuste al presupuesto por causación, previendo:

“Artículo 1º.- El artículo 14 del Acuerdo 20 de 1996, quedará así:

En cada vigencia el Gobierno Distrital reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 4% del Presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 20% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos y del presupuesto del año inmediatamente anterior, se excluirán las financiadas con el situado Fiscal y las Transferencias de Ingresos Corrientes de la Nación y los demás ingresos con destinación específica.

(...)”

En consecuencia, se puede afirmar que está autorizada la constitución de las reservas presupuestales con su mecanismo de ajuste con el fin de lograr mayor oportunidad en la prestación de bienes y servicios, por parte de los órganos ejecutores del presupuesto.

La superación de los porcentajes mencionados, 4% en funcionamiento y 20% en inversión, tiene efectos en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal a aquella en que se constituyó la reserva, pero no tiene efectos presupuestales para la misma reserva presupuestal constituida.

3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

En este punto, vale la pena destacar que la utilización de las reservas presupuestales debe acompañarse de dos principios, a saber: i) la eficiencia administrativa y ii) la continuidad en la prestación del servicio.

El primero de estos principios, la eficiencia administrativa, ha sido definido por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“En lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios⁶”

El segundo de estos principios, referido a la continuidad en la prestación del servicio, ha sido desarrollado particularmente en el ámbito de la prestación de los servicios de salud⁷, como el derecho a la no suspensión injustificada del tratamiento, una vez ha iniciado. A su vez, este principio ha sido entendido como una de las características de todo servicio público, atendiendo al mandato de la prestación eficiente de los servicios públicos (Art. 365 C.P.)⁸, y con sustento en el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 constitucional.

En la Sentencia T-406 de 1993, la Corte Constitucional se refirió a este principio en los siguientes términos:

“El servicio público responde por definición a una necesidad de interés general; ahora bien, la satisfacción del interés general no podría ser

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-826 de 2013.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias T- 234 de 2013,

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias T- 234 de 2013



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

discontinua; toda interrupción puede ocasionar problemas graves para la vida colectiva. La prestación del servicio público no puede tolerar interrupciones⁹

Así las cosas, al servidor público le corresponde observar los principios y aplicarlos para evitar interrupciones de los servicios públicos, generando una discontinuidad que terminaría por afectar la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

4. CIRCULAR CONJUNTA 4 de 2008

De conformidad con lo expuesto, la excepcionalidad a que hace referencia la Circular Conjunta 4 de 2018, debe entenderse hecha a que la constitución de las reservas presupuestales por parte de los órganos ejecutores del presupuesto anual, no supere los porcentajes que se han mencionado, tanto en funcionamiento, como en inversión, previstos en el Acuerdo Distrital 5 de 1998 y en el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución 191 de 2017, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

*“De conformidad con este Acuerdo, cuando las reservas del Presupuesto Anual del Distrito Capital **superen globalmente** los porcentajes establecidos para los gastos de funcionamiento o de inversión, la Secretaría Distrital de Hacienda preparará el proyecto de decreto de reducción presupuestal, que deberá suscribirse máximo el 30 de abril de cada anualidad. (resaltado fuera del texto)*

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

Deben sujetarse, en todo caso a las disposiciones orgánicas del presupuesto que se han mencionado, y sobre todo, a lo establecido en el Acuerdo Distrital 5 de 1998, en relación con los montos máximos de las reservas presupuestales, tanto en funcionamiento, como en inversión. Lo anterior con el objeto de evitar la reducción de su presupuesto anual, en los términos ya indicados.

Resta mencionar que el artículo 8° de la Ley Orgánica 819 de 2003¹⁰, estableció la siguiente regla de disciplina fiscal para la elaboración del presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, relacionada con el manejo de las reservas presupuestales:

“Artículo 8°. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-406 de 1993.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

(...)

Parágrafo transitorio. *Lo preceptuado en este artículo empezará a regir, una vez sea culminada la siguiente transición:*

El treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.

Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes".

Desde el punto de vista histórico, en relación con la anterior disposición normativa, se suscitaron diferentes interpretaciones, algunas de ellas tendientes a afirmar que con este artículo se pretendió eliminar la figura de las reservas presupuestales. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Circular Externa 43 de 2008, afirmó que esta interpretación era incorrecta, y, por el contrario, concluyó que las reservas presupuestales son una figura jurídico-presupuestal vigente en el ordenamiento jurídico colombiano:

"(...) Frente a ésta disposición, algunos operadores jurídicos consideraron que una vez terminada la transición prevista en el mencionado parágrafo, la institución de las reservas presupuestales desaparecía, tanto para la Nación como para las entidades territoriales.

Ante esta interpretación, tanto la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como la Dirección de Apoyo Fiscal, para las entidades territoriales, han reiterado la existencia de las reservas presupuestales, aún después de terminada la transición contemplada en el precitado parágrafo por las siguientes razones:

(i). El artículo 8° de la Ley 819 de 2003 *no derogó, ni expresa, ni tácitamente, el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma que consagra la existencia de las reservas presupuestales en los siguientes términos: (...)*

(...)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

(iii). La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender porque las entidades ejecutoras sólo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad (...). (Subrayado fuera de texto)".

CONCLUSIÓN

El artículo 8° de la Ley 819 de 2003 no derogó ni expresa, ni tácitamente el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional y en consecuencia, las reservas presupuestales son una figura presupuestal vigente.

Es procedente que las entidades distritales constituyan reservas presupuestales, pues los estatutos orgánicos del presupuesto nacional y territorial, Decretos 111 de 1996 y 714 de 1996, prevén expresamente la existencia de esta figura presupuestal, así como sus efectos.

La Circular 4 de 2018 tiene como objeto orientar la función administrativa, mas no regular o reglamentar la materia presupuestal.

Este concepto sustituye los conceptos que en sentido contrario ha emitido esta Dirección sobre las temáticas abordadas en el mismo. La Subdirección Jurídica de Hacienda hará la anotación respectiva en la página WEB de la entidad.

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte *MAO*
Proyectó: Sonia Lorena Russi Noguera

