



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
DIRECCIÓN JURÍDICA

ESTUDIO JURÍDICO
ASPECTOS PRESUPUESTALES DE LA CONTRATACIÓN

Tema	Presupuesto
Descriptor	Principios presupuestales, proceso de afectación presupuestal, certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, reservas presupuestales, cuentas por pagar, vigencias futuras, pasivos exigibles, procesos en curso, liberación presupuestal.
Problema jurídico	¿Qué aspectos jurídicos presupuestales se deben tener en cuenta en el proceso de contratación pública?
Fuentes formales	Decreto Nacional 111 de 1996, Ley orgánica 819 de 2003, Ley 1483 de 2011, Decreto 1068 de 2015, Decreto Distrital 714 de 1996, Decreto Distrital 216 de 2017, Ley 80 de 1993, Resolución 295 de 24 de noviembre de 2017, Circular Externa 43 de 2008 del MHCP, pronunciamientos Corte Constitucional y Consejo de Estado.

Dada la importancia en la ejecución de los recursos públicos, se considera pertinente presentar un estudio integral sobre los aspectos presupuestales de la contratación que recoja las normas, la jurisprudencia y la doctrina al respecto.

Marco teórico

Para la adquisición de bienes, servicios y obras la Administración Pública debe cumplir con procedimientos y requisitos establecidos en ley y reglamento.

De conformidad con las competencias de cada entidad, ellas deben realizar actividades para establecer y planear el qué, cómo, cuándo adquirir, pero especialmente el con qué, es decir, el "respaldo presupuestal" de los contratos.

El presente documento tiene por objetivo exponer cada una de las etapas que componen el proceso de afectación presupuestal: 1) Planear; 2) Presupuestar; 3) Comprometer y; 4) Ejecutar.

1. Planear

Cada entidad debe responder a las preguntas sobre el qué se requiere adquirir, cuánto puede costar, mediante cuál proceso se debe adelantar la adquisición, así como el cuándo lo debe tener a su disposición para mantener la continuidad del servicio.

En primera instancia se debe hacer mención del proceso de elaboración del presupuesto distrital, con el objetivo de precisar cuál es el origen de los recursos que serán ejecutados en la etapa de afectación que comprende el proceso contractual.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX (571) 338 5000
Información Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Bajo el marco del Plan de Desarrollo se elabora (i) el Plan Operativo Anual de Inversiones¹, a partir del cual se determina que proyectos y programas del PD serán ejecutados durante la vigencia fiscal, y (ii) el proyecto de presupuesto anual², por medio del que se estiman los ingresos de la entidad territorial durante la respectiva vigencia fiscal – presupuesto de rentas- y se autoriza el tope máximo de gasto a la misma distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio a la deuda pública y gastos de inversión – presupuesto de gastos. Estos instrumentos a su vez deben tomar como base para su elaboración la observancia de las metas financieras establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan financiero.

En esta etapa se utilizan principios presupuestales de origen Constitucional (art. 345) y listados en el artículo 13 del Decreto 714 de 1996:

b) **Planificación.** *El Presupuesto Anual del Distrito Capital deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones*

d) **Universalidad.** *El presupuesto contendrá la totalidad de lo*

s gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro Distrital o transferir crédito alguno, que no figure en el presupuesto.

f) **Programación Integral.** Todo programa presupuestal deberá contemplar 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. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.

g) **Especialización.** Las apropiaciones deben referirse en cada Entidad de la Administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

Sobre este principio, la Corte Constitucional, en Sentencia C-337 de 1993, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa señaló:

"Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas."

Una vez aprobado el proyecto de presupuesto anual, vía acuerdo y teniendo en cuenta la aplicación de los anteriores principios, el alcalde debe expedir el decreto de liquidación de

¹ **Decreto 714 de 1996. Artículo 6: Del Plan Operativo Anual de Inversiones.** El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, entidades y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan de Inversiones establecido en el Plan de Desarrollo Distrital

² **Decreto 714 de 1996. Artículo 7: Del Presupuesto Anual del Distrito.** Es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

este para la respectiva vigencia fiscal³. Este decreto debe contener de forma detallada las apropiaciones de gastos que se ejecutaran en la vigencia.

2. Proceso de afectación del presupuesto distrital

Las entidades ejecutoras de los recursos apropiados deben programar los pagos y enviarlos a la SDH para consolidar el Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC⁴-, por medio del cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Distrital para cumplir los compromisos programados. Este instrumento debe ser aprobado por el CONFIS.

A nivel distrital, de acuerdo con el artículo 19 de Decreto Distrital 216 de 2017, le corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda las funciones de distribución, consolidación y control de cumplimiento del PAC de los órganos y entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y de los Fondos de Desarrollo Local. Esta función se ejerce a través de la Dirección Distrital de Tesorería, quien además presta asesoría a las entidades distritales para la elaboración y radicación de este programa ante la SDH.

³ **Decreto 714 de 1996. Artículo 50º.- Del Decreto de Liquidación.** Corresponde al Gobierno Distrital dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto Anual del Distrito Capital.

En la preparación de este Decreto la Secretaría de Hacienda Dirección Distrital de Presupuesto, observará las siguientes pautas:

1. Tomará como base el Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno a consideración del Concejo Distrital.
2. Insertará todas las modificaciones que se le haya hecho en el Concejo Distrital.
3. Este Decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo

⁴ **Decreto 714 de 1996. Artículo 55: Del Programa Anual de Caja.** La ejecución de los gastos del Presupuesto Anual del Distrito Capital se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles con el fin de cumplir los compromisos que no puedan exceder del total del PAC de la vigencia.

El Programa Anual de Caja será aprobado por el CONFIS de acuerdo con las diferentes Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, con la asesoría de la Dirección Distrital de Presupuesto y teniendo en cuenta las metas financieras en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión establecidas.

Cualquier incumplimiento de las obligaciones distritales que se produzca como consecuencia de la violación de lo establecido en los incisos anteriores será causal de mala conducta del servidor público que dio lugar a su ocurrencia.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección Distrital de Presupuesto con base en las metas financieras establecidas por el Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS-. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución. Finalizado el año el PAC de la vigencia expira.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que se hace referencia en el Artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionado, sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja (PAC) cuando cesen sus efectos, la suspensión o cuando lo autorice el CONFIS mientras se perfeccionan los Contratos de Empréstito.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada Vigencia Fiscal, tendrá como limite máximo el valor del presupuesto en dicho período.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX (571) 338 5000
Información Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS₃



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así bien, todos los pagos realizados por las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local deben estar sujetos a los montos aprobados en el PAC, el cual a su vez tendrá como límite máximo *“el monto del Presupuesto Anual del Distrito Capital de la vigencia, cuentas por pagar, reservas presupuestales o pasivos exigibles presupuestados y saldos disponibles de los Fondos de Desarrollo Local”*⁵.

Si los recursos contemplados en el PAC no son ejecutados en el mes específico en el que fueron programados y no son reprogramados de acuerdo con las fechas establecidas en la Resolución 295 de 24 de noviembre de 2017, deben ser trasladados al PAC no ejecutado. Estos recursos pueden ser liberados, previa solicitud a la Dirección Distrital de Tesorería, para ser utilizados en los meses siguientes dependiendo del cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 6.9 de la citada resolución.

De otro lado, cada entidad debe elaborar y publicar en el Sistema Electrónico de Compras Públicas (SECOP), en cada vigencia, su respectivo Plan Anual de Adquisiciones -PAA-:

*“El cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación”*⁶.

Al respecto, es importante señalar que este documento no tiene fuerza vinculante para las entidades estatales, pues no es obligatorio para ellas realizar los procesos de adquisición que en él se enuncian. En esta etapa debe verse reflejada la aplicación del principio presupuestal de especialización consagrado en el artículo 13.G del Decreto 714 de 1996, de acuerdo con el que se define que *“las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto y, por lo tanto, se delimita el mismo según su finalidad”*⁷. Esto quiere decir que las apropiaciones de cada entidad deben ser adecuadas a su misión y funciones y, por tanto, no puede variarse el monto, ni la destinación aprobada, pues se estaría contradiciendo la autorización otorgada expresamente.

2.1 Asunción de compromisos

La ejecución del presupuesto se materializa en gran parte por medio de la asunción de compromisos que afecten las partidas presupuestales programadas, esto es, mediante la celebración de contratos por las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito.

⁵ Artículo 5 de la Resolución 295 de 24 de noviembre de 2017 *“Por medio de la cual se establecen los procedimientos en relación con la distribución, consolidación, seguimiento y control del Programa Anual Mensualizado de Caja — PAC del Distrito Capital.”*

⁶ Artículo 4 de Decreto 1510 de 2013. *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.”*

⁷ Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial. p 44.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

La normatividad contractual exige que “*Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos*”⁸. De modo que, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, previamente a la asunción del compromiso, es decir, en el momento en el que se abre la convocatoria para la contratación, deben expedir **certificados de disponibilidad presupuestal -CDP-** que apartan de manera preliminar el presupuesto mientras se lleva a cabo el proceso de selección y el correspondiente perfeccionamiento del contrato.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado el propósito de este instrumento es armonizar el régimen de contratación estatal y el régimen presupuestal, de modo que las entidades públicas no puedan iniciar proceso de contratación alguno sin la seguridad de que cuenta con los recursos suficientes disponibles para adquirir determinado bien o servicio⁹. Sin embargo, se debe aclarar que este certificado no genera ninguna afectación al presupuesto, por tanto, su carácter es transitorio, pues solo tendrá vigencia hasta el momento en que se haga el correspondiente registro presupuestal.

Por su parte la Corte Constitucional ha resaltado el CDP como un instrumento de control de legalidad del gasto, por cuanto materializa el principio de la legalidad presupuestal, así:

*En relación con la exigencia de disponibilidad presupuestal, ella hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, anteriormente transcritos, la disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente ley anual de presupuesto durante su ejecución*¹⁰.

Luego del perfeccionamiento del respectivo contrato estatal, debe ser expedido el correspondiente **Registro Presupuestal -RP-**, definido en el artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996, como la operación mediante la cual se afecta de forma definitiva la partida, garantizando la existencia de recursos para atender los compromisos legalmente adquiridos. Una vez generado el RP, por el valor total del contrato, los saldos sobrantes respecto del CDP, si es que hubiere, se deberán cancelar para así liberar la apropiación y poder asumir nuevos compromisos¹¹.

Con el registro presupuestal el Estado garantiza que se tendrá dinero para pagar los bienes o servicios contratados y además que ese dinero ya está destinado a un único fin. Este registro tendrá dos requisitos mínimos: i) la determinación exacta del monto que afectará el presupuesto y ii) el plazo en el cual se ejecutará el desembolso al tercero¹².

El mencionado artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996, menciona que el registro presupuestal constituye un requisito de perfeccionamiento del acto administrativo que

⁸ Ley 80 de 1993. Artículo 25.6 y Decreto 714 de 1996. Artículo 52

⁹ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., 12 de agosto de 2014. Radicación número: 28565

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 018 de 1996. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

¹¹ Manual Operativo de Presupuesto Resolución N. 191 del 220092017_

¹² Decreto 714 de 1996. Artículo 52.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

afecta el presupuesto. Esto fue interpretado por el Consejo de Estado en el año 2000¹³ como una modificación al artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en donde se establece que serán requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal el acuerdo de voluntades y el documento escrito contentivo de las mismas, en tanto que la existencia de la disponibilidad presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento, son simplemente "requisitos de ejecución".

No obstante, el Consejo de Estado varió su jurisprudencia de forma expresa en sentencia de 28 de septiembre de 2006, Exp. 15307¹⁴ en donde estableció que *"el registro presupuestal no constituía un requisito para el perfeccionamiento del contrato estatal, sino un instrumento que evitaba adquirir compromisos que superaran el monto de lo autorizado en el respectivo presupuesto, con lo cual recogió el criterio expuesto en auto de 27 de enero de 2000 y volvió a la tesis inicialmente concebida"*¹⁵. Esto quiere decir que, no es posible aplicar una interpretación extensiva del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 a los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal, como quiera que esta norma hace referencia únicamente a actos administrativos y el contrato estatal no cabe dentro de esta categoría por carecer del elemento de la unilateralidad.

3. EXCEPCIONES A LA ANUALIDAD EN EL PROCESO DE AFECTACIÓN PRESUPUESTAL

El principio de la 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 año¹⁶, comprendidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, denominados como "vigencia fiscal".

Este principio tiene un marco normativo, regulado a nivel constitucional y orgánico, esto es, a través de disposiciones normativas que ostentan esta naturaleza, de conformidad con el artículo 151 de la Constitución Política¹⁷.

En relación con el marco constitucional, se destaca que el principio de anualidad tiene fundamento en los artículos 346, 347 y 348. El inciso primero del artículo 346 establece la

¹³ Consejo de Estado. Auto de 27 de enero de 2000. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar -Rad. 14.935-.

¹⁴ Consejo de Estado. en sentencia de 28 de septiembre de 2006. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Exp. 15307

¹⁵ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera ponente: Myriam Guerrero De Escobar. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número:15662

¹⁶ 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

¹⁷ Según el artículo 151 constitucional, las leyes de naturaleza orgánica son las siguientes: i) aquellas por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, iii) las normas sobre el plan general de desarrollo, y iv) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

obligación del Gobierno de formular **anualmente** el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones para su presentación al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura; a su vez, el artículo 347 dispone que el proyecto de ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la **vigencia fiscal** respectiva, y finalmente, el artículo 348 regula la repetición del presupuesto del **año anterior** cuando no hubiera sido presentado dentro del plazo de diez días señalado.

Por otra parte, el marco orgánico del principio de anualidad del presupuesto se encuentra contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico 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*", en donde se señaló que el período fiscal corresponde al año calendario, así:

"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."

A nivel Distrital, se incorporó esta misma disposición en el literal "c" del artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996¹⁸, relativo a los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital.

En ese orden de ideas, se destaca que el principio de anualidad implica seguir una regla general en materia de elaboración del presupuesto, según la cual las autoridades públicas deben hacer la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos, con una periodicidad anual, con lo cual solo se podrán asumir compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales de la anualidad que se cierra.

Sin embargo, y como lo ha señalado el Consejo de Estado¹⁹ en su jurisprudencia, 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 calendario²⁰, y que en consecuencia, ameritan acudir a mecanismos presupuestales que permitan compatibilizar 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, ii) las vigencias

¹⁸ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010-Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1º de febrero de 2018 y 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

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010-Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1º de febrero de 2018.

futuras, iv) las vigencias expiradas o pasivos exigibles y v) los procesos de contratación en curso.

3.1 Reservas Presupuestales

Las Reservas Presupuestales es 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 vigencia²¹. 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 al cierre de la vigencia fiscal²².

En el artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", se señala que las reservas presupuestales corresponden a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones²³.

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 que 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:

- i. 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 y es deber los principios presupuestales con los principios de la Función Pública, entre ellos la eficiencia administrativa y la continuidad en la prestación del servicio, que deben orientar las actuaciones de la Administración.
- ii. 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 la totalidad del objeto contractual, pero subsiste el negocio jurídico que debe cumplirse²⁴. 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

²¹ 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)

²² ASESORÍA No. 013455 3 de mayo de 2011 CONSULTANTE: MARÍA CONSUELO DEL RÍO MANTILLA Veedora Distrital Veeduría Distrital Tema: Normas Orgánicas de Presupuesto.

²³ Se destaca que aunque el ámbito de aplicación de este decreto es nacional, la definición señalada resulta pertinente para efectos de delimitar el concepto de reserva presupuestal.

²⁴ 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)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

vigencia fiscal²⁵, permitiendo que se realice el pago con estos dineros al momento de la exigibilidad.

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 origen²⁶.

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 indica:

“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. (...) (Subrayado fuera de texto)

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 Apropiaciones 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)

²⁵ Ibídem.

²⁶ ASESORÍA No. 013455 3 de mayo de 2011 CONSULTANTE: MARÍA CONSUELO DEL RÍO MANTILLA Veedora Distrital Veeduría Distrital Tema: Normas Orgánicas de Presupuesto

A su vez, en el Acuerdo Distrital 5 de 1998, "Por el cual se modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Distrito Capital, se dispone la siguiente regla, en relación con la reducción del presupuesto, en el evento en el que se superen ciertos porcentajes la constitución de las reservas presupuestales.

"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.

El Gobierno Distrital reducirá el presupuesto de los próximos dos (2) años, así:

- 1. Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1997, que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.*
- 2. A partir del año 1999, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que exceda de los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año. Así mismo la expedición del decreto de reducción presupuestal con cargo al régimen de reservas no podrá ser posterior al 30 de abril de cada vigencia".*

De conformidad con la norma orgánica presupuestal citada, las reducciones presupuestales se ordenan por parte del Gobierno Distrital, si las reservas superan la proporción del 4% y del 20% para los gastos de funcionamiento e inversión respectivamente, con exclusión entre otras rentas, de aquellas que tienen destinación específica.

Sobre este Acuerdo Distrital, vigente en la actualidad, se deben realizar las siguientes precisiones:

- a. Este Acuerdo Distrital acepta explícitamente la constitución de las reservas presupuestales, pues determina que sólo si se supera la proporción de las reservas presupuestales que él mismo determina, se produce la reducción del presupuesto, en la siguiente vigencia fiscal a aquella en la que aquellas se constituyeron.
- b. Por el contrario, la constitución de reservas presupuestales, por parte de las entidades distritales ejecutoras del presupuesto anual, que no supere los límites fijados en el Acuerdo Distrital 5 de 1998, tanto en funcionamiento como en inversión, no tienen efecto presupuestal alguno.
- c. La finalidad de esta disposición es precisamente lograr mayor oportunidad en la prestación de bienes y servicios, por parte de los órganos ejecutores del presupuesto,



pues éstos deberán programar la ejecución de los contratos que suscriban, de tal manera que no se supere la proporción de las reservas presupuestales, tanto en funcionamiento como en inversión, que el Acuerdo Distrital 5 de 1998 determina expresamente.

- d. 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.

Lo anterior precisamente, pues de lo que se trata con la reserva presupuestal, es de soportar presupuestalmente los contratos que se suscribieron hasta el 31 de diciembre, en los montos que no se hayan girado a los respectivos contratistas.

Adicionalmente, vale la pena mencionar los efectos que tiene la superación de los citados porcentajes, previstos 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 sí 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 2003²⁷, 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 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.
(...)

²⁷ 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

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:** (...)*

(...)

(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)".

En ese orden de ideas, se reitera que el artículo 8° de la Ley 819 de 2003 no derogó, ni expresa, ni tácitamente, el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional; en consecuencia, las reservas presupuestales son una figura presupuestal vigente, la cual, puede utilizarse con el efecto previsto en el Acuerdo Distrital 5 de 1998.



Las reservas deben constituirse con los recursos en caja²⁸ y por la parte del compromiso que resta por ejecutar, lo que indica que el gasto se terminará de ejecutar en la siguiente vigencia pero con cargo a la reserva que se constituye en enero de la vigencia siguiente²⁹.

En relación con este punto, en el Manual Operativo Presupuestal Distrital se señala lo siguiente:

“A partir de la vigencia 2013, las Reservas Presupuestales no se incorporarán al presupuesto de la vigencia. Esta nueva situación implica que se efectuarán dos tipos de ejecución: la del presupuesto de la respectiva vigencia y la del presupuesto de reservas. Por lo anterior, los compromisos conservarán el mismo número del CDP y CRP de la vigencia anterior que los originó, y con base en éstos, se procederá a realizar los respectivos giros. No habrá generación de saldo de reservas, ni se ejecutarán reemplazos de CDP, ni CRP de reservas presupuestales (Circular SDH - 018 del 20 de diciembre de 2012)³⁰”

a) Posibles escenarios después de la constitución de las reservas

Una vez se han constituido las reservas, se presentan los siguientes tres escenarios:

- *Ejecución de las reservas:* cuando la entidad ha constituido las reservas, deberá efectuar su ejecución y seguimiento estricto de tal manera que las mismas no trasciendan a la siguiente vigencia y se conviertan en *Pasivos Exigibles*.
- *Inejecución de las reservas:* es posible que la entidad pública no ejecute las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia anterior. Como consecuencia de ello, se generará el fenecimiento o caducidad de las mismas de conformidad con el artículo 61 del Decreto Distrital 714 de 1996.

Este saldo se convierte en un *pasivo exigible* para la siguiente vigencia, el cual deberá ser incorporado en el Acta de Fenecimiento- Formato 11-F.10.

- *Desaparición del compromiso:* es posible que durante el año en que se deban pagar las reservas presupuestales, desaparezca el compromiso legalmente constituido, evento en el cual se procederá a la anulación total o parcial de dichas reservas, para lo cual deberá levantarse el Acta de Cancelación y/o Anulación de Reservas Presupuestales – Formato 11-F.11 y enviar copia de la misma a la Dirección Distrital de Presupuesto.

3.2 Cuentas Por Pagar

Las Cuentas Por Pagar se configuran en los siguientes dos eventos: i) cuando la Administración adquiere compromisos que han surtido todos los requisitos presupuestales y cuyo objeto ha sido cumplido en su totalidad, esto es, se ha recibido a satisfacción el bien o servicio al término de la vigencia fiscal en la cual se adquirieron, y en consecuencia, solo

²⁸ ASESORÍA No. 022783 17 de agosto de 2010 Consultante: SERGIO ALEXÁNDER RESTREPO ALZATE Secretario General y de Gobierno Palacio Municipal Cañasgordas (Antioquia)

²⁹ MANUAL OPERATIVO PRESUPUESTAL DISTRITAL. Pág 352

³⁰ MANUAL OPERATIVO PRESUPUESTAL DISTRITAL. Pág 128.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

resta su pago o ii) cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no han sido cancelados³¹.

Por ello, como requisito indispensable para la constitución de las Cuentas Por Pagar se requiere que se haya recibido a satisfacción el bien o el servicio contratado³².

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional en la publicación "Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano" definió las "Cuentas por pagar" en los siguientes términos:

"Las cuentas por pagar son aquellas obligaciones que quedan pendientes de pago para la siguiente vigencia fiscal, y se presentan en los casos en que el bien o servicio se ha recibido a satisfacción a 31 de diciembre o cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no fueron cancelados.

Obligación — Pagos = Cuentas por pagar³³".

El artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015 prescribe que las cuentas por pagar corresponden a la diferencia entre las obligaciones y los pagos. Desde el punto de vista presupuestal, son asumidas "con cargo a los recursos recaudados en el presupuesto y año fiscal en el cual se adquirieron y por tal razón no tienen afectación presupuestal en el presupuesto de la siguiente vigencia³⁴"; esto es, no requieren de su inclusión en el presupuesto de siguiente vigencia fiscal a aquella en la cual se constituyeron³⁵, ya que afectan el presupuesto de la vigencia en que fueron constituidas y se cancelan con cargo al PAC de cuentas por pagar.

Así mismo, y en relación con el soporte presupuestal de las cuentas por pagar la DAF ha señalado lo siguiente:

"Para efectuar el pago de la cuenta por pagar referida, se deben expedir nuevamente el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el posterior Registro Presupuestal, indicando claramente en los mismos que con ellos se está afectando el presupuesto para efectuar el pago de un compromiso amparado en una cuenta por pagar, compromiso que en la anterior vigencia fiscal contó con apropiación presupuestal y que para tales efectos se expidieron el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro Presupuestal, para lo cual se deben identificar en los nuevos documentos de manera clara y precisa los anteriores, por lo que en nuestro concepto no habría lugar a anular ningún documento expedido durante la vigencia inmediatamente anterior³⁶".

Para finalizar, vale la pena señalar que en el evento en que existan compromisos legalmente adquiridos y cuyas obligaciones hayan sido cumplidas en su totalidad, pero no se cuente con recursos disponibles para su pago con cargo al presupuesto del año en que se originaron, tales compromisos no constituyen cuenta por pagar sino déficit presupuestal

³¹ MANUAL OPERATIVO PRESUPUESTAL DISTRITAL. Pág 352

³² ASESORÍA No. 037802 17 de diciembre de 2009 Consultante: SERGIO HUMBERTO LOPERA PROAÑOS

³³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. "Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano". Pág 111.

³⁴ ASESORÍA NÚMERO 037978 DE 2015 (septiembre 30) Consultante: LUZ MIRELLA GÓMEZ GIRALDO

³⁵ ASESORÍA No. 032002 - 01 de septiembre de 2016 Consultante: LUCAS TEODORO ORTÍZ

³⁶ ASESORÍA No. 029032 9 de agosto de 2012 Consultante: FLOR LENY MONTENEGRO G.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

el cual, de conformidad con el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996.

Al respecto, y en relación con el manejo presupuestal de las cuentas por pagar y el déficit presupuestal, en concepto del 30 de septiembre de 2015, la DAF señaló lo siguiente:

“Al cierre de la vigencia fiscal se determinaran los resultados del ejercicio, si se generan cuentas por pagar estas se cancelaran sin necesidad de afectación presupuestal en el presupuesto del año siguiente; si se generó déficit presupuestal este se incorporará al presupuesto en el que se pagará previos los ajustes presupuestales a que haya lugar³⁷”.

3.3 Vigencias Futuras

Las Vigencias Futuras son un mecanismo de planificación presupuestal y financiero que permite la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, diferentes a aquella en que se realiza el compromiso, para garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales.

Desde el punto de vista presupuestal, la ventaja de las vigencias futuras es que aquellos proyectos de mediano y largo plazo pueden contar con apropiaciones para cada una de las vigencias fiscales que demore su ejecución.

Los recursos de las vigencias futuras pueden ser utilizados para financiar tantos proyectos relativos a gastos de inversión como gastos de funcionamiento y deben presupuestarse a través de cupos anuales, que no necesariamente deben ser consecutivos, pues bien puede la Administración, no apropiar recursos con cargo a las vigencias futuras en determinada vigencia fiscal, en razón las necesidades de ejecución del contrato.

Las vigencias futuras se clasifican en dos clases: vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepcionales. A continuación, se desarrollan cada uno de este tipo de vigencias.

3.3.1 Vigencias futuras ordinarias

Su fundamento normativo se encuentra en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003. Se caracterizan porque requieren una apropiación del 15 % en la vigencia fiscal en la que son autorizadas; en otras palabras, su ejecución se debe iniciar con presupuesto de la vigencia en curso.

El órgano competente para emitir la autorización de vigencias futuras del Distrito Capital es el Concejo Distrital y para el caso de las demás entidades territoriales, la Asamblea o Concejo municipal respectivo.

En relación con este punto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que *“la facultad de las Asambleas y los Concejos municipales de autorizar las vigencias futuras ordinarias es indelegable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 819*

³⁷ ASESORÍA NÚMERO 037978 DE 2015 (septiembre 30) Consultante: LUZ MIRELLA GÓMEZ GIRALDO

de 2003; razón por la cual, los concejos municipales no pueden comisionar a ningún órgano para conceder este tipo de licencias³⁸”.

Para su autorización, se debe cumplir con los siguientes requisitos, los cuales son pasibles de clasificarse en requisitos generales y especiales; siendo los últimos aplicables, en aquellos eventos en los que el proyecto a desarrollar conlleve inversión nacional.

Requisitos generales para la aprobación de vigencias futuras

Conformidad con el MFMP

- El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas debe consultar las metas plurianuales del MFMP.

Inclusión en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo

- El proyecto a financiar con vigencias futuras debe estar incluido en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Disciplina fiscal

- Se debe verificar que todos los compromisos que se pretendan asumir a través de las VFE y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración no exceden la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial

Autorización del CONFIS:

- Se debe contar con la aprobación de este órgano.

Sumados a los anteriores requisitos, en los eventos en los que el proyecto conlleve inversión nacional, además de cumplirse con los requisitos generales, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, por regla general, la autorización para comprometer el presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Sin embargo, será posible aprobar vigencias futuras que superen el periodo de Gobierno, siempre que: i) se trate de proyectos de inversión y ii) el Consejo de Gobierno declare el Proyecto de **“importancia estratégica”**.

Para finalizar el estudio de las vigencias futuras ordinarias se destaca que, aunque de conformidad con el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, no es posible que se autoricen vigencias futuras en el último año de gobierno, el Legislador previó una excepción consagrada en el artículo 16 de la Ley 1882 de 2016, modificadorio de los numerales 6 y 7 del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012. El texto de la norma es el siguiente:

³⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Sentencia del 2 de mayo de 2016. Radicación número: 20001-23-31-000-2004-01644-01(37438)



"Artículo 16. Modifíquese los numerales 6 y 7 del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, los cuales quedarán así.

6. No se podrá celebrar este tipo de contratos durante el último año de gobierno salvo que sean celebrados por el Distrito Capital, los distritos y municipios de categoría especial que sean capitales de departamento y los departamentos de categoría especial y/o sus entidades descentralizadas. 7. Las vigencias futuras que se expidan deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y los parámetros previstos en el presente artículo.

En cualquier caso, cuando las vigencias futuras correspondan a proyectos de Asociación Público Privada a cargo del Distrito Capital, de los distritos y municipios de categoría especial que sean capitales de departamento y de los departamentos de categoría especial, y/o sus entidades descentralizadas, estas podrán ser aprobadas en el último año de gobierno y hasta por el plazo de duración de proyecto respectivo, sin perjuicio del cumplimiento de los trámites y requisitos dispuestos en este artículo, incluyendo lo relacionado con la aprobación previa de riesgos y pasivos contingentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público".
(Subrayado fuera de texto)

Como se desprende de la norma transcrita, solo determinadas entidades territoriales, dentro de ellas el Distrito, podrá solicitar la autorización de vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el último año de gobierno, para soportar presupuestalmente contratos de asociación público privada (APP).

3.3.2 Vigencias futuras excepcionales

Su fundamento normativo corresponde a los artículos 1 de la Ley 1483 de 2011 y 2.6.6.1.1 y 2.6.6.1.2 del Decreto 1068 de 2015. Este tipo de vigencias no requiere de apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, en la medida en que las características de las obras financiadas con cargo a vigencias futuras excepcionales "generalmente son de alto costo y de gran magnitud, suponen en muchos casos que sea difícil disponer, para la vigencia en que se autorizan, de la formalización del financiamiento necesario para acreditar una apropiación inicial"³⁹.

En relación con los requisitos para su aprobación, se siguen las mismas reglas que para las vigencias ordinarias ya expuestas; sin embargo, en razón a la excepcionalidad de las mismas, y al hecho de que para su autorización no se requiere apropiación del presupuesto, el Legislador previó el cumplimiento de dos requisitos adicionales, en relación con las vigencias futuras ordinarias, a saber:

- a) Objeto limitado: las vigencias futuras excepcionales deben usarse para el financiamiento de proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

³⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Magistrado ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Numero de radicado: 2111249.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- b) Inclusión en el Banco de proyectos: los proyectos financiados con vigencias futuras excepcionales deben estar debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

Vale la pena destacar que el uso de las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales no fue previsto inicialmente en la Ley orgánica 819 de 2003 pues, aunque esta ley contempló ambos tipos de vigencias, solo contempló las vigencias futuras excepcionales para la Nación.

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado desde la Sentencia del 14 de julio de 2011 sostuvo que a la luz de la Ley 819 de 2003 no eran procedentes las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales. Ello, con sustento en un criterio de legalidad, según la cual, si el legislador hubiera querido que las entidades territoriales apropiaran vigencias futuras excepcionales, las habría contemplado expresamente⁴⁰.

Sin embargo, posteriormente, la Ley 1483 de 9 de noviembre de 2011, subsanó la falencia que tuvo la Ley 819 de 2003, esto es, autorizó expresamente el uso de las vigencias futuras excepcionales a las entidades territoriales⁴¹.

Para finalizar el estudio de las vigencias futuras excepcionales, se destaca que el Legislador ha previsto dos eventos excepcionales en los que se podrán autorizar las mismas en el último año de gobierno, a saber: i) en la hipótesis ya analizada en las vigencias futuras ordinarias y referida a los contratos de asociación público privada (artículo 16 de la Ley 1882 de 2016, modificatorio de los numerales 6 y 7 del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012) y en ii) proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Esta última excepción se encuentra consagrada en el parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 y se predica solo respecto de las vigencias futuras excepcionales, de conformidad con el epígrafe de esta disposición que se titula "Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales". Esta misma lectura ha sido dada por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien ha señalado lo siguiente:

"No se pueden autorizar vigencias futuras ordinarias en el último año del periodo de gobierno, en este año solo se podrían autorizar vigencias futuras excepcionales cuando se trate de proyectos que tengan cofinanciación con participación total o

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 31 de mayo de 2018. Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00253-01

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 31 de mayo de 2018. Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00253-01



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

mayoritaria de la Nación o que se financiaran con la última doceava del Sistema General de Participaciones⁴².

3.4 Procesos de contratación en curso

Como se ha señalado, la regla general en materia de planeación y ejecución del presupuesto, referida al principio de anualidad, indica que los compromisos deben asumirse con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal que se cierra en esa fecha. Sin embargo y habida cuenta que existen eventos en los que no es posible adjudicar el proceso contractual en la vigencia inicial, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, estableció una figura conocida como "procesos en curso". Esta norma dispone lo siguiente:

"Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal.

(...)

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes".

En virtud de lo anterior, en aquellos casos en los que se haya adelantado un proceso de selección en una vigencia fiscal determinada, pero no haya sido posible realizar su perfeccionamiento al término de la misma, esto es a 31 de diciembre, con el objetivo de evitar que se pierda el proceso contractual adelantado y se paralice la gestión contractual, se permite que el perfeccionamiento del compromiso se haga en la vigencia fiscal siguiente, con cargo al presupuesto de la última vigencia, razón por la cual se requerirá de un ajuste presupuestal de tal forma que al inicio de la siguiente vigencia se cuente con apropiación, que sirva de fuente de pago al compromiso respectivo. Para ello, será necesario expedir nuevamente el certificado de disponibilidad y posteriormente efectuar el registro presupuestal, para efectos de poder culminar el proceso de conformidad con la ley⁴³.

La Secretaría Distrital de Hacienda ha dado el siguiente manejo presupuestal a la figura de los "Procesos de Contratación en Curso", consagrado en el Manual Operativo Presupuestal, así:

- a) *"El primer día hábil de la siguiente vigencia, las entidades expedirán los CDP que respaldan dichos procesos, indicando el objeto, con número, fecha, fuente de financiación, señalando que éste reemplaza el CDP de la vigencia anterior e identificándolos con el prefijo "PCC", y en caso de ser necesario solicitar a la Dirección Distrital de Presupuesto el respectivo cambio de fuentes.*

⁴² ASESORÍA NÚMERO 041116 DE 2015 (octubre 22) Consultante: MARIA EUGENIA ESCOBAR NAVARRO Secretaria de Hacienda Gobernación de Antioquia Medellín – Antioquia

⁴³ ASESORÍA No. 026302 14 de septiembre de 2009 Consultante: JOSÉ ORLANDO CÉSPEDES GARCÍA

- b) Una vez se adjudiquen los contratos en la siguiente vigencia se expedirán sus correspondientes registros presupuestales con cargo a esa misma vigencia.
- c) Las entidades deben enviar a la Secretaría Distrital de Hacienda a más tardar el 10 de enero, una relación de los números de los CDP de la anterior vigencia y su reemplazo, los cuales respaldan los procesos de contratación en curso, con sus respectivos soportes, indicando valor, concepto de gasto y fuente de financiación⁴⁴.

3.5 Vigencias expiradas

Las vigencias expiradas o pasivos exigibles se utilizan cuando *“las obligaciones contraídas con los requisitos legales pasan la respectiva vigencia fiscal o la siguiente vigencia en caso de haber utilizado reservas y fenecen⁴⁵ a pesar de mantener obligaciones de pago aun exigibles. En estos casos se debe pagar la obligación con los recursos apropiados en la vigencia fiscal de su exigibilidad⁴⁶”*.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha conceptuado sobre la procedencia de utilizar este mecanismo en los siguientes términos:

“Es el mecanismo mediante el cual se atiende el pago de obligaciones legalmente contraídas pero que por diferentes motivos no fue posible atenderlas cumplidamente durante la vigencia respectiva o incluirlas en las reservas presupuestales o en las cuentas por pagar y que por no estar sometidas a litigio alguno no se requiere un pronunciamiento judicial para autorizar su pago. Se está frente a una dificultad administrativa que no puede implicar el perjuicio de los terceros en sus relaciones con el estado⁴⁷”

En el caso en el que, en el transcurso de la vigencia, si se haga exigible el respectivo pasivo, se debe proceder a efectuar un traslado presupuestal acreditando el rubro "Pasivos exigibles", bien sea de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión y contracreditando el rubro y/o proyecto de inversión que dio origen al compromiso inicial o su homólogo, cuando el mismo no existe⁴⁸.

3.6 Liberación de Saldos en el proceso de afectación presupuestal

El proceso de liberación de saldos es visto de forma diferente desde el punto de vista presupuestal y desde el punto de vista contable.

⁴⁴ DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. Manual Operativo Presupuestal. Pág 45.

⁴⁵ **Fenecimiento:** Es el acto mediante el cual termina la vigencia de una reserva presupuestal, es decir, aunque la obligación persiste, se mantiene y se reconoce; la apropiación presupuestal que garantizaba la obligación expirada y, en consecuencia, el pago debe afectar el presupuesto en que la misma se haga exigible. Manual Operativo Presupuestal de Distrito Capital

⁴⁶ Secretaría Distrital de Hacienda. Concepto 2017IE4927. Tema: Pasivos exigibles.

⁴⁷ Ministerio de hacienda y Crédito Público. Concepto 14615-03-06-2010 del 26 de mayo de 2010. Tema: Presupuesto territorial. Subtema: Otros aspectos presupuestales- vigencias expiradas.

⁴⁸ Resolución SDH N 191 del 22 de septiembre de 2017. Manual Operativo Presupuestal de Distrito Capital



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Desde el punto de vista presupuestal, la liberación de saldos ocurre cuando no se afecta la totalidad de la apropiación, pues el monto de recursos previstos dentro del presupuesto no fue el monto de recursos realmente ejecutado. En estos casos, estos saldos son liberados y pueden ser utilizados para la asunción de otros compromisos dentro de la misma vigencia fiscal.

Otro tipo de liberación es el relacionado con los saldos de contratos liquidados, la cual se ubica dentro del proceso de saneamiento contable y se refiere a que una vez haya transcurrido el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales estipulado en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esto es, dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvieron de fundamento, sin que se haga exigible el respectivo pasivo, se debe proceder a liberar los recursos comprometidos por medio de la anulación del acto administrativo que soporta la liquidación unilateral del contrato⁴⁹.


LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte *MAO*
Proyectó: Sonia Lorena Russi Noguera/ Nathalia Andrea Vásquez Orjuela

⁴⁹ Secretaría Distrital de Hacienda. Concepto 2017ER81475 del 15 de agosto de 2017. Tema: Liberación de saldos de contratos liquidados

