



SECRETARIA DE HACIENDA ORIGEN: Sd:133 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/PAZOS GALIN
DESTINO: Instituto de Desarrollo Urbano/YANETH ROCIO MANTILLA BARC
ASUNTO: GESTION CONTRACTUAL Y EL USO DE RESERVAS PRESUPU
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

39320

05-12

Bogotá, D. C.

Doctora
YANETH ROCÍO MANTILLA BARÓN
Directora General
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU
NIT 899999081-6
CL 22 6-27
Ciudad



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Instituto de Desarrollo Urbano
No. 20175260877802 de 29/11/2017 02:06 p. m.
Remite: (OEM) SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA
Dep.: Direccion General
Anexos: NO TRAE
Novedad:

CONCEPTO

| | |
|-------------------|--|
| Referencia | Sin radicación / 24 de noviembre de 2017 |
| Tema | Reservas presupuestales |
| Descriptores | Principio de anualidad, gestión contractual, reservas presupuestales, normas orgánicas |
| Problema jurídico | ¿Gestión contractual y el uso de reservas presupuestales? |
| Fuentes formales | Artículos 352 y 353 de la Constitución Política, Decreto Nacional 111 de 1996, Ley 819 de 2003, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, Decreto Distrital 714 de 1996, Acuerdo Distrital 257 de 2006, Acuerdo Distrital 5 de 1998. |

472
Servicios Postales Nacionales S.A.
NIT 900.082917-9
DG 25 G 85 A 55
Línea Nro: 01 8000 111 210

REMITENTE

Nombre/ Razón Social
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ
Secretaria Distrital de Hacienda

Dirección: Cra 30 N. 25 - 90 Ps 4

Ciudad: BOGOTÁ D.C.

Departamento: BOGOTÁ D.C.

Código Postal: 111311390

Envío: YG178311785CO

DESTINATARIO

Nombre/ Razón Social:
YANETH ROCIO MANTILLA BARON

Dirección: CL 22 6 27

Ciudad: BOGOTÁ D.C.

Departamento: BOGOTÁ D.C.

Código Postal: 110311498

Fecha Pre-Admisión:
30/11/2017 13:48:20

Mta. Transporte Us de cargo 000200 del 20/05/2011

Mta. TC Rec Mensaje Express 008957 del 05/09/2011

refiero a las dudas relacionadas con la actividad contractual necesaria para que entidad a su cargo disminuya las reservas presupuestales.

teniendo en cuenta las funciones de la Secretaría Distrital de Hacienda de regular, orientar, coordinar y ejecutar las políticas tributarias, presupuestal, contable y tesorería", otorgadas por el literal e) del artículo 62 del Acuerdo 257 de 1966, se procede a realizar unas precisiones jurídicas basadas en las normas constitucionales y de las leyes orgánicas de presupuesto del nivel nacional y de Bogotá Distrito Capital.

Regulación orgánico presupuestal

Constitución Política de 1991 dispuso la existencia de las normas orgánicas de carácter cuasi constitucional en materia presupuestal y les señaló la capacidad de las normas que regularán a la Nación y a las entidades territoriales:

- ARTÍCULO 352. "Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@ehd.gov.co
Nit. 899.999.081-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



MEJOR PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.” (Resaltado fuera de texto)

- ARTÍCULO 353. *“Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.*

(...)

2. Interpretación armónica de las normas constitucionales mencionadas de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. (...)”

Con fundamento en tales mandatos, el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, compilado mediante el Decreto 111 de 1996, reguló en los siguientes términos, las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales.

“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996 las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 32)”.

*“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto **deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto**, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial, Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica, del Presupuesto en lo que fuere pertinente. (...)*” (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, art. 52)”. (Resaltado fuera de texto)

Tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto deben ser seguidas por las entidades territoriales al expedir sus propias normas orgánicas presupuestales, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones especiales de cada entidad territorial.

2. Regulación del principio de la Anualidad y de las reservas presupuestales en el Estatuto Orgánico de Presupuesto de la Nación

El Decreto Nacional 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto de la Nación, establece las siguientes reglas, en relación con el principio de la anualidad y las reservas presupuestales:

“Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10)."

"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.

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

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8º)". (Resaltado fuera de texto)

Es importante mencionar que el principio de la Anualidad establece como fecha de corte el 31 de diciembre de cada anualidad, para que las entidades estatales, sujetas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, puedan comprometer las apropiaciones que estén autorizadas en la respectiva anualidad. Por tal razón, enfatiza el artículo 14 del Estatuto Orgánico Presupuestal que, con posterioridad al 31 de diciembre, no se pueden comprometer presupuestalmente recursos apropiados de la vigencia fiscal.

De esta manera, el artículo 89 mencionado, que establece la figura de las reservas presupuestales, es el fundamento para que las entidades estatales, sujetas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, puedan cumplir sus compromisos, entre éstos, los contractuales, durante la vigencia fiscal siguiente, siempre y cuando, por supuesto, estos compromisos se hayan perfeccionado, máximo a 31 de diciembre de la respectiva anualidad.

Debe resaltarse que este mecanismo de las reservas presupuestales fue avalado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-502 de 1993, en los siguientes términos:

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

“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 incluidos¹.”

No sobra advertir que en la actualidad la reglamentación de las reservas presupuestales, como mecanismo presupuestal necesario y pertinente, para cumplir obligaciones contractuales, con posterioridad al 31 de diciembre de la anualidad, se encuentra contemplada en los artículos 2.8.1.7.3.1. a 2.8.1.7.3.5. del Decreto Nacional 1068 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*.

3. Régimen del principio de la Anualidad y de las reservas presupuestales en el Distrito Capital.

La Ley 819 de 2003, Orgánica de Presupuesto, enfatiza que la programación presupuestal de las entidades territoriales, debe realizarse de manera que éstas últimas puedan ejecutar en su totalidad las apropiaciones correspondientes, durante la vigencia fiscal correspondiente.

*“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.”*

Debe resaltarse que el artículo 8° de la Ley 819 de 2003 no elimina la figura presupuestal de las reservas presupuestales, sino que reitera el carácter general del principio de la Anualidad presupuestal y el consiguiente carácter excepcional de las reservas presupuestales. Lo anterior, en la medida en que el señalado artículo 8° no establece que las apropiaciones incluidas en el presupuesto anual deban ser ejecutadas en su integridad en la misma vigencia fiscal.

¹ Este criterio es reiterado en la Sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, en los siguientes términos:

“En el caso que nos ocupa, si bien las disposiciones contenidas en la Ley 547 de 1999 se aplicaron a la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2000, la cual ya expiró, nada obsta para que dichas disposiciones puedan seguir produciendo efectos, en virtud del mecanismo de las reservas presupuestales que autoriza que determinadas apropiaciones presupuestales puedan ser ejecutadas al término del periodo fiscal.” (---)



Lo anterior se explica en la medida en que existe una relación estrecha entre el principio de la Anualidad y las reservas presupuestales, y la suscripción y ejecución de los contratos por parte de las entidades distritales.

En este marco, se ha regulado lo relacionado con el principio de la anualidad y las reservas presupuestales en el *Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996*:

“Artículo 13º.- De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma:

c) Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (Acuerdo 24 de 1995 , art. 11º , lit,

“Artículo 57º.- El Programa Anual Mensualizado de Caja PAC, financiado con recursos del Distrito correspondientes a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS-.

Las modificaciones al Programa Anual Mensualizado de Caja que no varíen los montos globales aprobados, por el CONFIS serán aprobados por la Tesorería Distrital de la Secretaría de Hacienda”. (Resaltado fuera de texto)

“Artículo 61º.- 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.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

El Gobierno Distrital establecerá los requisitos y plazos que deben observar para el cumplimiento del presente artículo.” (Resaltado fuera de texto)

“Artículo 62°.-. Modificado por el Acuerdo 5 de 1998. *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 la normativa transcrita se colige que las reservas presupuestales reguladas en los Estatutos Orgánicos de Presupuesto de la Nación y Distrital se constituyen en un instrumento presupuestal vigente, que armoniza el Principio de la Anualidad presupuestal con los Principios Constitucionales Fundamentales (art. 2) y los principios de la Función Administrativa (art. 209) relacionados con la garantía de la continuidad del servicio.

Respecto de la continuidad de la prestación del servicio estatal la Corte Constitucional² se ha pronunciado explicando:

“El principio de eficiencia implica la continuidad del servicio.

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 está la continuidad en el servicio, es decir que no debe interrumpirse la

² Sentencia T-618 del 29 de mayo de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero.



prestación salvo cuando exista una causa legal que se ajuste a los principios constitucionales.

En la sentencia SU-562/99 expresamente se dijo sobre eficiencia y continuidad:

"Uno de los principios característicos del servicio público es el de la eficiencia. Dentro de la eficiencia está la continuidad en el servicio, porque debe prestarse sin interrupción.

Marienhoff dice que "La continuidad contribuye a la eficiencia de la prestación, pues sólo así ésta será oportuna". Y, a renglón seguido repite: "... Resulta claro que el que presta o realiza el servicio no debe efectuar acto alguno, que pueda comprometer no solo la eficacia de aquél, sino su continuidad". Y, luego resume su argumentación al respecto de la siguiente forma: "... la continuidad integra el sistema jurídico o 'status' del servicio público, todo aquello que atente contra dicho sistema jurídico, o contra dicho 'status' ha de tenerse por 'ajurídico' o contrario a derecho, sin que para esto se requiera una norma que expresamente lo establezca, pues ello es de 'principio' en esta materia". Jean Rivero reseña como uno de los principios generales del derecho en la jurisprudencia administrativa el de la continuidad de los servicios públicos y agrega que el Consejo Constitucional francés ha hecho suya la teoría de los principios generales (Sentencia de 26 de junio de 1969).

En el caso colombiano, la aplicación ineludible de los principios está basada en el artículo 2° de la C. P. que señala como uno de los fines del estado "garantizar la efectividad de los principios". (...)"

4. Recomendaciones

Para disminuir las reservas presupuestales, en concordancia con lo establecido con el artículo 62 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, modificado por el Acuerdo Distrital 5 de 1998, se recomienda:

- a. Establecer con rigor los planes generales de compras, con el cronograma contractual, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011³.
- b. Para que los cronogramas contractuales puedan cumplirse, las áreas técnicas, financieras y jurídicas de la Entidad deberán adelantar las gestiones que les correspondan, de manera coordinada y articulada.

³ "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- c. Garantizar la continua prestación de los servicios adelantando los procesos precontractuales respectivos, con antelación al vencimiento del servicio.
- d. Las adquisiciones recurrentes deben preferiblemente soportarse presupuestalmente con autorizaciones de vigencias futuras y empezar el proceso contractual al inicio de la vigencia fiscal. Entiéndase por recurrentes, aquellas adquisiciones necesarias de manera permanente, entre otras, las de vigilancia, seguros, servicios generales y papelería.
- e. De conformidad con la normatividad orgánico presupuestal, la Entidad podrá, bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Hacienda, tramitar solicitud de vigencias futuras, tanto de funcionamiento como de inversión, en relación con la prestación de los servicios a su cargo y la ejecución de proyectos de inversión que superen la anualidad.
- f. En los procesos precontractuales que tengan complejidad y/o especialidad, deberá explicitarse en los estudios previos, las razones por las cuales se haría necesaria superar la vigencia fiscal y posiblemente la constitución de las reservas presupuestales. Entiéndase por complejidad los proyectos de infraestructura que superan la anualidad y que requieren el cumplimiento de etapas, recibo de insumos, conceptos de autoridades o condiciones previas para la ejecución del contrato.
- g. Celebrar los convenios interadministrativos al inicio de la vigencia fiscal.

Cordial saludo,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico
Secretaría Distrital de Hacienda

| | |
|-------------|--|
| Revisado | Manuel Ávila Olarte |
| Proyectado: | Clara Lucía Morales Posso / Manuel Ávila Olarte. |

Carrera 30 No. 25-86
Código Postal 111311
PBX: (571) 339 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
secretaria@shbogota.gov.co
Tel. 599 999 561-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
**MEJOR
PARA TODOS**