

115912798

101

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cte N.º R 216-3-6187. 25/10/2001 03 54 a.m
Trámite: 435 - CONCEPTO
E-5308 Actividad. 07 RESPUESTA. Folios: 1, Anexos: 8 FOLIOS
Origen: 119 OFICINA JURIDICA
Destino: CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE ARAUCA

Bogotá, D.C.,

110

Doctora
Edna del Carmen Benítez Casanova
CONTRALORA DEPARTAMENTAL
CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE ARAUCA
Cra. 22 número 18-32 Fax: 8852250
Arauca



Referencia: 216-1-233/435/03
Procedimiento para la constitución de reservas de apropiación presupuestal

Apreciada doctora,

En virtud de la remisión efectuada por parte de la doctora María Marcela Duarte Torres, Gerente de la Seccional IV de la Auditoría General de la República, esta dependencia ha conocido de la consulta elevada por su despacho en relación con el tema de la referencia. Al respecto, y en desarrollo de la función de conceptualización atribuida a esta oficina, me permito efectuar el siguiente análisis:

1. LA CONSULTA

La inquietud formulada se divide en tres preguntas, a saber:

- a. Si las reservas de apropiación no operan a partir de la vigencia de 2000 o si se pueden constituir con los saldos por ejecutar de los compromisos legalmente contraídos
- b. ¿Cuándo opera la autorización para comprometer vigencias futuras?
- c. Finalmente, si es posible constituir tales reservas al cierre de cada vigencia según lo previsto en el artículo 8º de la Ley 225 de 1995, teniendo en cuenta la reducción del presupuesto durante cuatro años.

concepto 110.0256.2001

110 018 2001
9 12



Se aclara que el fundamento de las mismas obedece, por una parte, a la tesis según la cual se adelantan investigaciones con fundamento en la no obtención de la respectiva autorización para vigencias futuras. De otro lado, porque en el proyecto de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal se indica que las reservas presupuestales y cuentas por pagar, correspondientes a 2001, "deberán constituirse a más tardar el 20 de enero de 2002. Se concluye, por ende, que las reservas de apropiación si operan.

2. FUNDAMENTOS

En atención a que esta Oficina le compete conceptuar respecto de los requerimientos que le sean formulados al interior de la Auditoría, así procede, en términos generales y abstractos. Cabe reconocer, adicionalmente, que se ignoran los documentos, intervenciones o memorias de seminarios en los cuales aparezcan interpretaciones de esta entidad respecto de los temas consultados, concretamente, la transitoriedad de las reservas presupuestales para que, con base en ello, se pudieran analizar los fundamentos de la impresión generada. No obstante, ello no inhibe para efectuar las presentes consideraciones.

2.1. Una aclaración necesaria

De conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República la expedición de la norma a la cual se sujeta la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. De conformidad con la última de las normas citadas, dicha norma se hace extensiva a las entidades territoriales,¹ y es con sujeción a ella que se ejercitan las

¹ Así, la ley orgánica del presupuesto (compilada en el Decreto 111 de 1996 y adicionada por la Ley 617) en sus artículos 104, 106 a 109 del Artículo Primero, dispone, como principio básico, el ajuste de las normas orgánicas que expidan las autoridades facultadas para ello a la ley orgánica de presupuesto en cuanto a la programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos (art. 104), o la adaptación de las mismas a dicha ley (art. 109). De lo brevemente comentado se puede entender que en el proceso presupuesto se encuentran una serie de variables de carácter macroeconómico que rebasan el simple interés territorial o el fragmento parcelado local. Obviamente, el proceso de globalización de la economía ha recorrido el ámbito propio del refuerzo de un mercado interno el cual se construye, necesariamente, sobre la base de un manejo armónico de normas. Sería totalmente irrealizable este propósito si cada espacio fija su derrotero, sus directrices y sus guías. El gasto público es una variable significativa en estas políticas y por ello la ley orgánica ha sido llamada a dar un tratamiento unificado a las mismas destacando el

atribuciones que le son propias a éstas en dicha materia (*cfr.*, arts. 300, numeral 5º, 313, numeral 5º *ib.*).

Dicha ley, establece como uno de los principios básicos del sistema presupuestal, aquél de anualidad según el cual

El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después de 31 de diciembre de no podrá 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. (art. 14 del Artículo Primero del Decreto 111 de 1996)

El principio presupuestal gira en torno a la asunción de compromisos por parte de las entidades estatales, los cuales sólo pueden producirse dentro de un período y con cargo a unas determinadas y específicas apropiaciones. Esta norma, así como otras pertenecientes a dicha compilación, diferencia entonces tres aspectos de la ejecución presupuestal que así lo admiten, a saber, el compromiso, la recepción del bien o servicio y el pago. De acuerdo con la normatividad aludida, la entidad estatal puede, a 31 de diciembre y respecto de una situación específica, y con cargo a los recursos de esa particular vigencia fiscal, encontrarse en las siguientes eventualidades:

- a. Realizó los actos preparatorios pero aún no se ha comprometido la apropiación;
- b. Comprometió unos recursos pero no ha recibido los bienes y servicios;
- c. Comprometió unos recursos, recibió los bienes pero no ha efectuado el pago;
- d. La hipótesis c.) con la variante de que ya ha efectuado el pago.

Lo previsto en d) no arroja ninguna inquietud pues toda la secuencia de actos se produjo en una misma vigencia fiscal. La a), por su parte,

elemento de ejecución presupuestal, entre otras materias. De allí que en todos sus niveles (programación, aprobación y ejecución) deba encontrarse una normatividad común, tomando la nacional como modelo. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-478 de 6 de agosto de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

debe ser excluida como posibilidad pues se reconoce que no se ha "comprometido" una apropiación. Son las situaciones b) y c) las que deben ser dilucidadas en lo tocante a las reservas presupuestarias, pues en ellas se parte del presupuesto básico, al que se refiere el principio de anualidad, es decir, el "compromiso".

Es así como el legislador estimó necesario consagrar instituciones como las reservas presupuestales y las cuentas por pagar. De las mismas se cuenta con la siguiente definición, proveniente de una autoridad en la materia:

- 5.1. Reservas Presupuestales: Son los compromisos legalmente adquiridos por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina. Para que puedan ser cancelados las entidades deberán constituir las reservas y enviarán antes del 20 de enero de la vigencia siguiente, una relación de éstas a la Dirección General del Presupuesto Nacional [...]
- 5.2. Cuentas Por Pagar: Las entidades podrán constituir cuentas por pagar a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, cuando se deriven de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados o se hayan pactado anticipos a contratos antes del 31 de diciembre.²

Además del principio en cita, en el artículo 89 del Artículo Primero del Decreto 111 se alude tanto a las reservas de apropiación como a las cuentas por pagar y se otorgan unos parámetros. De esta forma, el literal b) corresponde a reservas de apropiación y el c) a las reservas de caja o cuentas por pagar.

En todos los casos antes tratados, estamos haciendo referencia a la afectación de las apropiaciones contenidas en una vigencia fiscal para atender compromisos adquiridos en ese mismo período y para prestaciones que se debieron realizar en ese mismo lapso.

La práctica presupuestal también ha dado origen a situaciones en las que es necesario afectar vigencias fiscales con un compromiso contractual.

² ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, D.C., sin fecha, pág. 59.



Para comenzar el proceso contractual de esta eventualidad se requerirá, previamente, además del certificado de disponibilidad, cuando sea del caso, la autorización de comprometer vigencias futuras que respalden ese compromiso, lo cual garantizará la incorporación de las partidas necesarias para cumplir con la relación jurídica.

De lo brevemente indicado se deriva que, aunque es posible confundir las reservas presupuestales y las vigencias futuras, se trata de figuras diversas y cuya diferencia radica en la vigencia presupuestal que se afecta con las mismas y el tiempo que se tomará el contratista para realizar su labor. En la reserva, estamos dentro de la misma vigencia fiscal del compromiso con recursos que se "traen" de dicha anualidad (que es la inmediatamente anterior de aquella en la que se efectúa el pago). Por su parte y, como surge de su nombre, la vigencia futura afecta varias anualidades y sólo en el campo contractual.

En lo que a reducción presupuestal se refiere, estamos en presencia de un fenómeno totalmente diferente y atañe a otra figura presupuestal de las antes tratadas. En efecto, cosa diferente es que en la propia ley orgánica del presupuesto se haya establecido uno de los eventos para proceder a efectuar una reducción presupuestal, la existencia de un monto de reservas que provienen de la anterior vigencia, con el fin de evitar presiones fiscales adicionales y eliminar los rezagos presupuestales. Pero ello en nada afecta la noción de reservas ni su constitución.

2.2. Aspectos normativos recientes del nivel nacional

Las preguntas que se han originado parecen obedecer a una especial situación acaecida en virtud de la expedición de la Ley 628 del año próximo pasado "[p]or la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2001" y en donde se contempló la siguiente normatividad:

Artículo 31. Las reservas presupuestales y las cuentas por pagar de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al año 2000, deberán constituirse a más tardar el 20 de enero de 2001 y remitirse a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional en la misma fecha. Las primeras serán constituidas

por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, y las segundas por el ordenador del gasto y el tesorero de cada órgano. [...]

Artículo 32. Constituidas las cuentas por pagar y las reservas presupuestales de la vigencia fiscal de 2000, los dineros sobrantes serán reintegrados a la Dirección del Tesoro Nacional a más tardar el 25 de enero de 2001 cuando se trate de recursos de la Nación. El reintegro será refrendado por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo respectivo.

Artículo 33. Las reservas presupuestales correspondientes al año fiscal de 2000 que no hubieren sido ejecutadas a 31 de diciembre de 2001 expirarán sin excepción. En consecuencia, los funcionarios de manejo de los respectivos órganos reintegrarán los dineros de la Nación a la Dirección del Tesoro Nacional, antes del 13 de enero del año 2002.

[...]

Artículo 35. Los órganos de que trata el artículo 5o. de la presente ley sólo podrán asumir compromisos que afecten las apropiaciones de la presente vigencia fiscal, siempre y cuando los bienes y servicios se vayan a recibir a satisfacción a 31 de diciembre del año 2001. (se subraya)

A su turno, y respecto de la vigencia actual, el legislador previó, en su artículo 35, que sólo se podían asumir compromisos con cargo a la misma, siempre y cuando se hayan recibido los bienes o servicios contratados. A renglón seguido, el legislador previó una fórmula de financiación de obligaciones cuyo pago traspasara vigencias en los siguientes términos:

Artículo 36. Cuando se requiera exceder la anualidad se deberá obtener autorización para asumir compromisos que afecten vigencias futuras, aún en el evento de que cuenten con apropiación suficiente durante la vigencia fiscal en curso. Se exceptúan de esta disposición los contratos de seguros.

La lectura de esta normatividad pudo originar dos impresiones simultáneas. Por una parte, que la vigencia futura se convertiría en el sucedáneo de las reservas presupuestales y, que, de otro lado, "a partir de la vigencia fiscal de 2000", estas últimas no se podían constituir. Como ya vimos, una y otra figura contienen diferencias sustanciales respecto del proceso de ejecución presupuestal. Cabe

recordar que en las respectivas leyes anuales se establecían normas similares a las comentadas (por ejemplo, arts. 28 a 30 de la Ley 482 de 1998). Por su parte, la reserva presupuestal está regulada específicamente en el Decreto compilatorio 111.

En este contexto debe interpretarse lo previsto en el artículo 78 del artículo primero del mencionado decreto. El mismo contiene un sistema de programación del presupuesto general de la Nación tomando como parámetro el monto de las reservas presupuestales "que exceda el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las del presupuesto de inversión", lo cual no quiero significar que esta figura presupuestal hubiese sido sustraída de nuestro ordenamiento a partir del 2000, en virtud de la gradualidad transitoria en la reducción. Como se ha insistido en este escrito, la reserva presupuestal es una de las figuras consagradas en la ley orgánica del presupuesto con vocación de permanencia, tal y como se lee en el artículo 89 aludido. Por tanto, hace parte integral de la forma de ejecución presupuestal en las respectivas anualidades. De este modo, la utilización de la misma como criterio para la programación y ejecución presupuestal y, específicamente, con el propósito de reducir el presupuesto, no contiene un desmonte gradual de las mismas. Lo que sí evidencia es la voluntad de hacer cada vez más real el presupuesto conforme a la capacidad de ejecución de cada sección durante la respectiva anualidad. Es claro que con ella no se decide acerca de la constitución o no de una reserva pues la hipótesis normativa parte de la base de que ellas han sido "constituidas" y que el Gobierno las tomará en cuenta como elemento de programación y ejecución, es decir, mediante el sistema de reducción de los presupuestos para inversión y funcionamiento.

Ahora bien, para complementar la regulación reciente, no puede pasarse por alto que mediante la Ley 698 de 5 de octubre de 2001 se derogó, expresamente, el artículo 35 de la Ley 628, ya citado, con lo cual el sólo compromiso de la apropiación tiene el alcance necesario para constituir la respectiva reserva.

Finalmente, que el mecanismo de reservas no ha sido derogado por nuestro ordenamiento se colige del extracto que usted allega a esta Oficina en donde se alude a este tema. En efecto, siguiendo con la estructura ya planteada, en el capítulo IV del proyecto presentado a consideración del Congreso de la República relativo a reservas presupuestales y cuentas por pagar, se propone la regulación de

dichos aspectos. Allí se determina la forma de constituir las reservas y cuentas por pagar "correspondientes al año 2001" así como su expiración (arts. 30 y 32). Reitera, así mismo, el artículo 35 de la Ley 628, el cual, como ya se indicó, fue derogado. Aunque es probable que dicha normatividad sea adoptada, debe resaltarse que estamos en presencia de un proyecto de ley, el cual debe surtir las etapas respectivas tendientes a su sanción y que los textos presentados son susceptibles de ser modificados en el *iter legislativo*, lo cual debe confrontarse, entonces, con el texto que está pendiente de sanción presidencial.

Quedan, así, absueltas las tres preguntas formuladas.

Cordialmente,

*Original Firmado Por:
Juan Fernando Romero Tobón*

Juan Fernando Romero Tobón
DIRECTOR
OFICINA JURÍDICA

Copia: Doctora María Marcela Duarte Torres, Gerente Seccional IV

* * * INFORME RESULTADO DE LA TRANSMISION (OCT.25.2001 10:09AM) * * *

TTI AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

FECHA	HORA	NOMBRE	MODO	HORA	PAG.	RESUL.	NOMBRE COD.	PERS.	CAR.
OCT.25.	10:04AM	097 6851765 0851785	TS	5'19"	P. 8	OK			747

: TRANSMI. POR LOTES C : CONFIDENCIAL \$: TRANSFER P : POLLING
M : MEMORIA L : TRANSM. RETARDADA @ : REPETICION E : ECM
S : RESOLUCION ESTANDAR D : RESOLUCION DETALLE F : RESOLUCION FINA > : REDUCCION