

## **ANUALIDAD, RESERVAS Y VIGENCIAS FUTURAS**

Carlos Augusto Cabrera Saavedra  
[caucasa@cable.net.co](mailto:caucasa@cable.net.co)

Con el presente documento se pretende analizar conceptual y jurídicamente el tema de la Anualidad, Reservas y Vigencias Futuras e identificar las deficiencias de los Conceptos 001 y 002 de 2006 de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de contribuir con elementos de juicio a los Alcaldes en su proceso de toma de decisiones y en la posibilidad de proponer cambios normativos en la legislación presupuestal, para corregir las deficiencias de la ley 819 de 2003.

Para poder entender la controversia alrededor del tema de las reservas y las vigencias futuras es necesario iniciar por explicar la esencia del principio de anualidad presupuestal.

El principio de anualidad, de acuerdo con la Corte Constitucional<sup>1</sup>, tiene origen en la Constitución misma y su esencia es la de poder realizar de forma periódica y continua, control político al ejecutivo por parte de las corporaciones de elección popular y de la sociedad en general, sobre la gestión realizada en un periodo de un año y facilitar la toma de correctivos en términos de dicha gestión, de forma oportuna. Lo anterior en razón a que el presupuesto es un instrumento fundamentalmente político en el cual la sociedad, a través de sus representantes y los gobernantes, concertan la viabilización de las políticas públicas, mediante la asignación de recursos.

La aprobación anual del presupuesto por parte de las corporaciones de elección popular, constituye para el respectivo gobierno una autorización para captar recursos y aplicarlos a las necesidades de la sociedad a la cual representan. Sin embargo, la dinámica social, las necesidades de la misma y aún la cotidianidad de la administración pública no responden a una lógica de anualidad y por esta razón ha sido necesario matizar la aplicación del principio de anualidad e inclusive crear instrumentos aparentemente contradictorios con dicho principio. Es así como surgen las reservas y las vigencias futuras.

La desarticulación de los procesos de planeación, presupuestación y control, llevó a que las reservas terminaran convirtiéndose, en uno de los orígenes de los déficit de las entidades públicas y en un factor entorpecedor de la gestión y de la claridad de las cifras presupuestales. Por esta razón, el legislador ha intentado, sin éxito, en varias oportunidades acabar con dichas reservas, inicialmente a través de la ley 179 de 1994, posteriormente, limitarlas a través de la ley 225 de 1995 y finalmente a través de la ley 819 de 2003.

---

<sup>1</sup> Ver entre otras Sentencias C-478 de 1992 y C337 de 1993

El principal problema relacionado con el régimen de reservas está en que dadas las deficiencias en la planeación institucional y a la ortodoxa aplicación de reglas presupuestales y contractuales, las entidades públicas no consiguen ejecutar en niveles adecuados el presupuesto autorizado y con el propósito de “no perder la plata” y poder mostrar un nivel adecuado de ejecución, terminan comprometiendo el presupuesto en el último mes del año, con graves consecuencias en términos de eficiencia, eficacia, economía e inclusive moralidad. Pero el uso inadecuado del régimen de reservas no es el responsable de las deficiencias, sino el síntoma (la fiebre) de las deficiencias en los instrumentos de gestión y la desarticulación de los mismos. En otras palabras, de nada sirve acabar el régimen de reservas si no corregimos las deficiencias de los instrumentos de gestión y su desarticulación.

Aunque la Corte Constitucional<sup>2</sup>, determinó que las reservas no se oponen al principio de anualidad, la práctica del como y porqué se constituyen, sí han carecido de respaldo constitucional y legal. No tiene lógica desde la perspectiva de la gestión y tampoco respaldo legal, adquirir compromisos en una vigencia en su totalidad con cargo al presupuesto de dicha vigencia, cuando va a ser ejecutado parcial o totalmente en la siguiente vigencia.

Los recursos públicos son siempre escasos y deben estar orientados no solo a las prioridades estructurales, sino también temporales; cuando una entidad decide utilizar recursos de esta vigencia en bienes, servicios u obras que van a ser ejecutados en la siguiente, está perdiendo la oportunidad de utilizar los recursos de esta vigencia en atender otras necesidades de la misma. Esta es la lógica que quiso introducir la ley 819 de 2003, para corregir el uso inadecuado de las reservas.

Por todo lo descrito la interpretación armónica de la norma, a pesar de las deficiencias de redacción, contenida en el artículo 8 de la ley 819 de 2003, debe entenderse en el sentido de que no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia, si no se cuenta con una autorización para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras y así usar en los gastos el presupuesto de la vigencia en la cual se ejecutan realmente. Por esta razón considero adecuada la reglamentación en este aspecto, realizada en el decreto 4730 de 2005<sup>3</sup>, aunque posteriormente modificado por el decreto 1957 de 2007<sup>4</sup>, en el sentido de exigir la entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 1993

<sup>3</sup> Es importante anotar que no solo por expresa disposición de este decreto sino por la distribución de competencias normativas en materia presupuestal, este no aplica para las entidades territoriales. Sin embargo, es de analizar si la competencia de las entidades territoriales podría dar para interpretar en un sentido contrario la disposición legal, lo cual considero inviable.

<sup>4</sup> Este decreto reconoce que el régimen de reservas que se encuentra vigente es el previsto en la ley 225 de 1995, incluyendo su régimen de castigo; y suprime la noción de excepcionalidad de las reservas que consideraba el decreto 4730 de 2005. Es decir con éste decreto el Gobierno Nacional no solo reconoce que las reservas están vigentes, sino la finalización del régimen previsto en la ley 819 de 2003, en cuanto al pago de reservas con cargo al nuevo presupuesto.

antes del 31 de diciembre a no ser que se cuente con una autorización para comprometer presupuestos de vigencias futuras.

Pero lo anterior, no significa ni conceptualmente ni legalmente que las reservas hayan desaparecido o que como afirma la DAF<sup>5</sup>, que se deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia. Los argumentos para ésta afirmación son los siguientes:

1. Si bien es cierto, que cuando se pacta recibo a satisfacción antes de 31 de diciembre, por lógica no deberían constituirse reservas, ya que al haberse recibido a satisfacción lo que procedería en caso de no haberse pagado, sería la constitución de una cuenta por pagar, también es cierto que la dinámica contractual y comercial no responde necesariamente al calendario y se pueden presentar circunstancias no previstas que conlleven a una suspensión del contrato y por esta razón, a abarcar en su ejecución parte de la siguiente vigencia. Sin embargo, dicha circunstancia no debe ser previsible al momento de suscribir el contrato, ni ser responsabilidad de la administración, ya que si era previsible, podríamos estar ante la responsabilidad de funcionarios que valiéndose de instrumentos normativos vulneraron el propósito de la ley.
2. Desde el punto de vista legal, la ley 819 de 2003, no derogó ni tácita ni expresamente el régimen de reservas de la ley 225 de 1995 y por tanto cuando se presenta la circunstancia allí descrita de encontrarse a 31 de diciembre un compromiso perfeccionado, sin que se haya recibido a satisfacción los bienes, servicios u obras, se deberá constituir la correspondiente reserva presupuestal. Es importante anotar que el proyecto original presentado por el Gobierno, contenía articulado que derogaba de forma expresa el régimen de reservas, pero dichos textos no fueron aprobados por el legislador.
3. La ley 819 de 2003, contemplaba un régimen transitorio, mediante el cual se determinaba que al cierre de la vigencia 2004 se debían cargar al nuevo presupuesto el 30% de las reservas y el restante 70% debía manejarse conforme el régimen tradicional de las reservas; y para el cierre de la vigencia 2005, dichos porcentajes se invertirían (30% reservas y 70% con cargo al nuevo presupuesto). Sin embargo, la ley no previó dicho mecanismo para ser aplicado con posterioridad.

En este aspecto es importante transcribir parte del acta de la sesión en que se aprobó este artículo en el Congreso, a fin de poder sustentar que no fue una simple omisión del legislador que se pueda subsanar vía interpretación del “espíritu de la norma”, sino que constituyó una negociación del texto que establecía, que al finalizar el régimen transitorio, se debían cargar las reservas en un 100% al nuevo presupuesto:

“Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el artículo 8° leído por el señor ponente coordinador con el Gobierno, acordado con el Gobierno y la comisión que se nombró para el

---

<sup>5</sup> Dirección General de Apoyo Fiscal, Concepto 002 del 15 de noviembre de 2006

estudio de los artículos que se han de discutir en el día de hoy, se abre la discusión, tiene la palabra el señor Representante César Negret.

Intervención del honorable Representante César Negret Mosquera:

Señor Presidente, se está excluyendo la parte que dice que las obligaciones de los órganos que hacen parte del presupuesto general de la nación y las entidades territoriales se pagarán con cargo al presupuesto vigente en el momento del pago, quiero saber porqué se excluye esa parte. ¿Cuál es la razón para la exclusión?

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Señor ponente.

Intervención del honorable Representante Luis Jairo Ibarra Obando, Ponente:

Aquí me dicen del Ministerio, que porque viola el principio de anualidad, que por eso se quitó ese párrafo.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Con esa aclaración, sigue la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Corporación?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado Presidente.”<sup>6</sup>

Con el texto transcrito, se demuestra no solo que hubo intencionalidad al sacarlo, además con complacencia del Gobierno, sino que (aunque en mi concepto errados) se tenían dudas sobre la constitucionalidad de su incorporación al texto legal.

4. El régimen de reservas ha implicado desde su creación (y en esto no ha sufrido ninguna modificación legal), la extensión del presupuesto a la siguiente vigencia, más no como lo afirma la DAF de dos presupuestos. Las reservas desde la perspectiva presupuestal y contable, lo único que hacen es finalizar el proceso de ejecución iniciado en la vigencia anterior, sin que exista fundamento legal por fuera del régimen transitorio de la ley 819 de 2003, para incorporarlas al nuevo presupuesto. De hecho la Resolución 36 de 1998, mediante la cual (y aún con una discutible competencia), la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció las reglas de registro de la ejecución de las reservas como una extensión del presupuesto de la vigencia anterior.

El 31 de diciembre fenecen sin excepción las partidas no comprometidas, mientras que las comprometidas continúan vigentes hasta tanto finalicen sus efectos, y por su naturaleza no existe autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto, a no ser que sean déficit fiscal. Obviamente, si son déficit es porque no son reservas es decir porque no están financiadas.

En conclusión, las reservas están vigentes, pueden ser constituidas con el cumplimiento de los requisitos legales y deben ser ejecutadas como una extensión

---

<sup>6</sup> Gaceta del Congreso No. 75 de 2003

del presupuesto del cual se derivan sin que exista autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto.

Por otra parte, la interpretación de la DAF, en relación con que se debe incorporar al nuevo presupuesto, trae como consecuencia en el caso de la reserva de funcionamiento, que si se incorpora al nuevo presupuesto afectará el límite de gastos de funcionamiento y por tanto, deberá reducir los gastos de funcionamiento para no sobrepasar los límites legales, siendo que este gasto ya computo dentro del límite de la vigencia anterior y que la programación de dichos gastos responde a unas necesidades del servicio y no a un capricho de los gobernantes, con lo cual se puede, como de hecho se ha afectado con la ley 617 de 2000 en algunos municipios, la continuidad y calidad del servicio para atender a unas mal formuladas reglas fiscales numéricas, que no garantizan la sostenibilidad fiscal.

Adicionalmente, como es propio de la reserva, al estar financiada cuenta con los recursos disponibles para ser incorporados al nuevo presupuesto, si se atendiera la interpretación de la DAF; pero según ella, dicha incorporación no permitiría financiar el nuevo gasto de funcionamiento para sustituir fuentes o para financiar el objeto mismo de la reserva, dado que la ley 617 de 2000, prohíbe financiar gastos de funcionamiento con recursos del balance (como se clasifica la cancelación de reservas) producto de la incorporación de las mismas al nuevo presupuesto, aunque la ley especifica que es únicamente de las rentas de destinación específica. Es decir que de rentas de libre destinación, si es posible financiar funcionamiento con recursos del balance.

Con la errática interpretación de la DAF, no solo se afecta el funcionamiento normal de la administración municipal, sino que obligan a liberar recursos para inversión, dejando muy probablemente desfinanciado el funcionamiento, problema que se ha aprendido a solucionar con contabilidad creativa afectando la transparencia de la gestión y la consistencia de las cifras con las cuales la nación toma decisiones, fija políticas y distribuye recursos.

Pero los problemas para los municipios generados por la ley 819 de 2003 y por las interpretaciones de la DAF, no paran ahí. El régimen de vigencias futuras diseñado por la misma DAF y expedido en la ley, conllevará bajo interpretaciones ortodoxas (propias de la DAF y de los órganos de control fiscal) a una parálisis de las administraciones municipales el primero de enero de 2008, día de posesión de los nuevos Alcaldes.

La ley estableció dos tipo de vigencias futuras, las ordinarias y las excepcionales. Sin embargo, a solicitud del Gobierno Nacional, el legislador no previó las excepcionales para las entidades territoriales, a pesar de que ahora vía concepto, la DAF, pretende corregir su error.

De forma clara los textos indicaron la intencionalidad de la ley de establecer un régimen de vigencias futuras diferente para la nación y las entidades territoriales, al establecer requisitos y restricciones diferentes. A manera de ejemplo, mientras

en la Nación son aprobadas por el CONFIS, en las entidades territoriales requieren adicionalmente la aprobación por parte de los Concejos o Asambleas y mientras en la Nación se pueden adquirir para funcionamiento o inversión e inclusive en el último año del periodo de Gobierno a las entidades territoriales se les niegan estas posibilidades, vulnerando el derecho a la igualdad, sobre la base de considerar incapaces o corruptos a los servidores territoriales.

Dado el régimen de la ley 819 de 2003, en la vigencia 2007 no se podrán adquirir compromisos que superen la vigencia fiscal a no ser que se cuente con autorización de vigencias futuras, pero no siempre se pueden conceder autorizaciones para vigencias futuras y en los casos que se describen a continuación no será posible otorgar u obtener la autorización para vigencias futuras:

1. Si no están contempladas en el Plan de Desarrollo, aunque nunca ha sido claro en que parte del Plan y con que nivel de especificidad y si debiendo estar en el plan, abarcan la financiación del funcionamiento.
2. Si sumados los compromisos que se pretendan adquirir se sobrepasa la capacidad de endeudamiento, lo que significaría que si no se encuentra y continúa en semáforo verde no se podrían conceder autorizaciones para vigencias futuras. Aunque tampoco ha sido claro como las vigencias futuras afectan los indicadores de la ley 358 de 1998.
3. En el caso de las vigencias futuras ordinarias (que es la única que la ley 819 de 2003 autorizó a las entidades territoriales) se debe contar en la vigencia con al menos el 15% de los recursos del objeto a financiar con autorización de vigencias futuras.
4. No pueden superar el periodo de gobierno correspondiente a no ser que sean declarados de importancia estratégica. Valdría la pena ver como se puede determinar la importancia estratégica de los contratos de aseo y celaduría. En este aspecto el legislador quiso impedir a los mandatarios que le dejen a su sucesor el presupuesto comprometido y el resultado va a ser que van a encontrar la administración paralizada.
5. Por último, no se pueden conceder en el último año del periodo de gobierno que para el caso que nos ocupa es este año, es decir 2007.

Con las restricciones descritas resulta claro que el primero de enero de 2008, la mayoría de los municipios, no tendrá servicios de aseo, celaduría, cafetería, mantenimiento, seguros y demás bienes y servicios mínimos básicos para garantizar la continuidad del servicio que le corresponde, dado no solo las restricciones mencionadas, sino el hecho de que si los contratos terminaron el 31 de diciembre, no pueden ser prorrogados el primero de enero, porque ya están vencidos y para poderlos prorrogar antes de su vencimiento se requiere de autorización de vigencias futuras dado que serán ejecutados en la siguiente vigencia.

La DAF, el 15 de noviembre de 2006, con el fin de coadyuvar en corregir su propio error, para evitar la parálisis anunciada, a través del concepto 002 de 2006,

consideró que era viable contemplar en el estatuto de presupuesto expedido por la entidad territorial, la regulación de las vigencias futuras excepcionales, devolviéndole, parte de la competencia normativa que le cercenó con la ley 617 de 2000, para recomendar solicitar autorización de vigencias futuras excepcionales con declaración de importancia estratégica para poder suscribir los contratos básicos que requiere la administración para su normal funcionamiento.

Sin embargo, además de lo errático de su interpretación y recomendación, fue tardía, dado que la fecha no permitía tramitar en menos de un mes una reforma a los estatutos de presupuesto y una autorización de vigencias futuras excepcionales, la DAF además olvidó las otras restricciones que ella promovió en la ley y que hacen que por una de cualquiera, de las tantas restricciones legales, los municipios no puedan conseguir la aprobación de la autorización para comprometer vigencias futuras.

Por otra parte, sirviendo a los intereses de los ministerios de los sectores que más vulneran la autonomía territorial, manifestó la DAF que no solo el régimen de reservas, sino el de vigencias futuras, tiene excepciones cuando “en normas de carácter nacional se obligue a contratar superando la vigencia”, como si las normas diferentes a la ley orgánica de presupuesto pudiesen regular aspectos presupuestales territoriales, o como si las necesidades de la nación constituyeran una autorización legal para las entidades territoriales. Resulta absolutamente contradictorio que la exegética interpretación de la ley 819 de 2003, que realiza la DAF, tenga como excepción los contratos de régimen subsidiado, los cuales están sujetos a la ley orgánicas de presupuesto y no existe ninguna norma de carácter legal que establezca la obligación de contratar el régimen subsidiado de abril a abril, cuando podrían ser realizados de enero a diciembre como el resto de compromisos de la administración pública colombiana.

Por todo lo anterior, es necesario recordar que los errores en la ley, los debe corregir el legislador, honrando las reglas de la democracia y no vía conceptos interesados, erráticos y contradictorios.

Si bien la parálisis de las administraciones se podría evitar haciendo uso del segundo inciso<sup>7</sup> del artículo 8 de la ley 819 de 2003, lo que se puede concluir del presente documento es la necesidad de promover una reforma al régimen de presupuesto territorial para corregir no solo las deficiencias de las normas objeto de este documento, sino las de la ley 617 de 2000 e inclusive de las normas básicas de la Ley Orgánica de Presupuesto.

---

<sup>7</sup> Este inciso ofrece una salida para adquirir compromisos desde la vigencia anterior, sin autorización de vigencias futuras, pero técnica y jurídicamente es contradictorio, ya que implicaría que se inicia un proceso de contratación con la disponibilidad de un presupuesto con el que no va a ser financiado. Otra salida tampoco del todo ortodoxa y con riesgos de ser investigados por los innumerables órganos de control es realizar el primero de enero algunas contrataciones directas de mínima cuantía, mientras se realizan los procesos licitatorios correspondientes.