**DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Requisito contratación**

Los contratos celebrados por las entidades estatales no solo deben tener el respectivo respaldo presupuestal, sino que, por regla general, deben ser ejecutados en la vigencia fiscal respectiva. No obstante, existen algunas situaciones que impiden ejecutar las obligaciones contractuales durante la vigencia fiscal en la que el contrato fue celebrado, lo que quiere decir que no siempre debe aplicarse de manera restrictiva el principio de anualidad del gasto, pues aquellas podrán ser ejecutadas en las siguientes vigencias.

**PRINCIPIO DE ANUALIDAD – Definición**

La anualidad del gasto es uno de los principios orientadores de la actividad contractual pública, por tanto, las entidades deben planear sus adquisiciones teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la ley anual de presupuesto y su decreto de liquidación, de manera que sus compromisos contractuales sean atendidos durante la respectiva vigencia fiscal. Entonces, según el principio de anualidad las entidades del Estado solo pueden adquirir compromisos presupuestales que no excedan en su ejecución la vigencia en la que se suscribe el respectivo contrato.

**RESERVA PRESUPUESTAL – Procedimiento**

Si la entidad, según sus necesidades, requiere adicionar o prorrogar el contrato, podrá hacerlo siempre que esté debidamente justificada la ampliación del plazo o la adición de su valor, exista disponibilidad presupuestal, conste por escrito, se amplíen las garantías si así fue requerido, y responda a los principios de la contratación pública y los de la función administrativa; esto último quiere decir que no puede ser utilizada como alternativa para eludir las obligaciones en materia de planeación contractual.

**DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Planeación – Adición**

[L]as entidades estatales deben hacer un juicioso ejercicio de planeación de todas las actividades a desarrollar dentro de las diversas etapas del contrato, lo cual implica el desarrollo de estudios, análisis y gestiones, que permitan definir con certeza la necesidad que motiva la contratación, así como el plazo en el que esta se ejecutará.

Si la entidad, según sus necesidades, requiere adicionar o prorrogar el contrato, podrá hacerlo siempre que esté debidamente justificada la ampliación del plazo o la adición de su valor, exista disponibilidad presupuestal, conste por escrito, se amplíen las garantías si así fue requerido, y responda a los principios de la contratación pública y los de la función administrativa; esto último quiere decir que no puede ser utilizada como alternativa para eludir las obligaciones en materia de planeación contractual.

Bogotá D.C., **12/11/2019 Hora 17:27:39s**

# N° Radicado: 2201913000008400

Señor

# Gustavo Adolfo Restrepo Guzmán

Ciudad

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201913000005459 |
| **Temas:** | Aspectos presupuestales, prórroga de los contratos |
| **Tipo de asunto consultado:** | Reservas presupuestales con ocasión de la prórroga de un contrato |

Estimado señor Restrepo:

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- responde su consulta del 13 de agosto de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

# Problema planteado

El peticionario pregunta si: “Como entidad estatal tenemos la posibilidad de prorrogar contratos estatales en caso de encontrarlo necesario y constituir para tal efecto, reservas presupuestales en el último año de Gobierno, observando para ello, los principios que rigen la contratación estatal, la Constitución, la Ley y los Decretos que reglamentan la materia”.

# Consideraciones

Las entidades estatales deben sujetarse a los principios que rigen el sistema presupuestal, entre los cuales se encuentra el de anualidad del gasto público. Este principio, según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto consiste en que: “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”[[1]](#footnote-1). Es decir, por regla general los gastos previstos en el presupuesto anual se deben ejecutar dentro de una vigencia fiscal. En el mismo sentido, el principio de anualidad se consolida como la regla general, según lo indicado en el artículo 80 *ibidem,* al establecer que las apropiaciones presupuestales son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva, por lo que después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse ni transferirse.

Adicionalmente, el principio de anualidad que rige al sistema presupuestal es desarrollo de la legalidad del gasto, prescrito en la Constitución Política, al indicar que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, la cual deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal[[2]](#footnote-2).

Ahora, la anualidad del gasto es uno de los principios orientadores de la actividad contractual pública, por tanto, las entidades deben planear sus adquisiciones teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la ley anual de presupuesto y su decreto de liquidación, de manera que sus compromisos contractuales sean atendidos durante la respectiva vigencia fiscal. Entonces, según el principio de anualidad las entidades del Estado solo pueden adquirir compromisos presupuestales que no excedan en su ejecución la vigencia en la que se suscribe el respectivo contrato.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como la Ley 80 de 1993, establecen que las decisiones de las entidades públicas que afecten las apropiaciones presupuestales deben contar con un certificado de disponibilidad y registro presupuestal de manera que se garantice la existencia de los recursos y que estos sean destinados a la finalidad identificada. En el primer caso, el artículo 73 del Decreto 111 de 1996 dispone 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.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

(…)”.

Por su parte, la Ley 80 de 1993 prescribe que las entidades estatales deben iniciar sus procesos de contratación cuando existan las partidas o disponibilidades presupuestales[[3]](#footnote-3); y en todo caso dispuso que la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes es un requisito de ejecución del contrato a menos que se trate de contratación con recursos de vigencia futuras:

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda[[4]](#footnote-4).

Así, los contratos celebrados por las entidades estatales no solo deben tener el respectivo respaldo presupuestal, sino que, por regla general, deben ser ejecutados en la vigencia fiscal respectiva[[5]](#footnote-5). No obstante, existen algunas situaciones que impiden ejecutar las obligaciones contractuales durante la vigencia fiscal en la que el contrato fue celebrado, lo que quiere decir que no siempre debe aplicarse de manera restrictiva el principio de anualidad del gasto, pues aquellas podrán ser ejecutadas en las siguientes vigencias.

Es decir, el principio de anualidad del gasto tiene excepciones, y entre estas se encuentran: i) las vigencias futuras, ii) las cuentas por pagar y iii) las reservas presupuestales. Las primeras se refieren a la autorización que deben solicitar las entidades para asumir obligaciones que afectarán los presupuestos siguientes a los de la vigencia fiscal en la que inició la ejecución[[6]](#footnote-6), es decir, correspondientes a las obligaciones cuya ejecución inició con presupuesto de una vigencia fiscal, pero que deberá continuarse con presupuestos de las siguientes vigencias; las segundas consisten en obligaciones cumplidas en la vigencia actual, de las cuales solo se encuentra pendiente el pago, de acuerdo con los compromisos presupuestales adquiridos por la entidad[[7]](#footnote-7); y las terceras, objeto de la consulta, se estudiarán a continuación.

Las reservas presupuestales pueden, excepcionalmente, constituirse en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual dispone que: “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”[[8]](#footnote-8).

En virtud de lo anterior, las entidades estatales pueden solicitar reservas presupuestales cuando habiendo adquirido compromisos en una vigencia fiscal, a 31 de diciembre no se han cumplido en su totalidad, y, por tanto, debe continuarse con la respectiva ejecución en la siguiente vigencia. Las reservas presupuestales deben constituirse a más tardar el 20 de enero de cada año en los términos indicados por el Decreto 1068 de 2015 del sector hacienda y crédito público[[9]](#footnote-9).

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las entidades no pueden solicitar reservas presupuestales en cualquier situación, ya que al ser un mecanismo excepcional deberá estar debidamente justificada su constitución, lo que quiere decir que no debe tratarse de asuntos que son consecuencia de una indebida planeación contractual, so pena de las sanciones a las que haya lugar[[10]](#footnote-10), pues como se anotó en precedencia, tanto el régimen presupuestal como el contractual público se desarrolla sobre la base del principio de planeación[[11]](#footnote-11).

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación indicó que la constitución de reservas presupuestales debe estar justificada por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto, y son de uso excepcional, cuando se presenten eventos imprevisibles12[[12]](#footnote-12). Así mismo, dispuso que cuando la ejecución de los gastos supera la vigencia fiscal, de acuerdo con lo previsto en la Ley 819 de 2003, las reservas presupuestales pueden constituirse solo si se trata de casos excepcionales o de fuerza mayor, debidamente reglamentados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto de la entidad territorial[[13]](#footnote-13).

En concordancia con lo anterior, la Contraloría General de la República también indicó que “las reservas solo son el resultado de un hecho de fuerza mayor o imprevisible que obligue su constitución y que debe ser explicado por la entidad”[[14]](#footnote-14).

La Ley 1940 de 2018, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019”, dispone que “para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2018 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2019”.

Lo anterior porque si a 31 de diciembre de 2018 y 2019 la entidad ha constituido cuentas por pagar sin tener el programa anual mensualizado de caja de la vigencia, deberá constituir la correspondiente reserva presupuestal.

Por otra parte, las entidades estatales deben hacer un juicioso ejercicio de planeación de todas las actividades a desarrollar dentro de las diversas etapas del contrato, lo cual implica el desarrollo de estudios, análisis y gestiones, que permitan definir con certeza la necesidad que motiva la contratación, así como el plazo en el que esta se ejecutará.

Si la entidad, según sus necesidades, requiere adicionar o prorrogar el contrato, podrá hacerlo siempre que esté debidamente justificada la ampliación del plazo o la adición de su valor, exista disponibilidad presupuestal, conste por escrito, se amplíen las garantías si así fue requerido, y responda a los principios de la contratación pública y los de la función administrativa; esto último quiere decir que no puede ser utilizada como alternativa para eludir las obligaciones en materia de planeación contractual[[15]](#footnote-15).

# 3. Respuesta

La entidad puede prorrogar sus contratos, y constituir las respectivas reservas presupuestales en los términos indicados en las consideraciones de este concepto y en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, siempre que no lo haga para evadir el principio de planeación al que se deben sujetar las entidades del Estado, en el marco del régimen presupuestal.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Proyectó: María Catalina Salinas R

1. El Decreto 111 de 1996, en el artículo 14. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículos 346 y 347. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículo 25, numeral 6: “Principio de economía:

   “(…)

   6. Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artículo 41, el cual establece los requisitos de perfeccionamiento y de ejecución de los contratos estatales. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver Decreto 412 de 2018, artículo 2.8.1.7.6: “Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

   “El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago (…)”. [↑](#footnote-ref-5)
6. La Ley 819 de 2003, en los artículos 10 y 11, describe las vigencias futuras ordinarias y excepcionales. [↑](#footnote-ref-6)
7. El Decreto 111 de 1996, en el artículo 89, inciso 4, hace referencia a las cuentas por pagar, indicando que: “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”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Decreto 111 de 1996, artículo 89. Asimismo, la Ley 819 de 2003, en el artículo 8, prescribe que: “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.

   “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.

   “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”. [↑](#footnote-ref-8)
9. “Artículo 2.8.1.7.3.2. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reserves presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones”. [↑](#footnote-ref-9)
10. “Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

    “a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;

    “b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;

    “c) El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal, y

    “d) Los pagadores y el auditor fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente estatuto y en las demás normas que regulan la materia”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Decreto 111 de 1996, artículo 13, “Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Procuraduría General de la Nación, Circular No. 031 del 20 de octubre de 2011.

    [↑](#footnote-ref-12)
13. Procuraduría General de la Nación, Circular No. 26 del 5 de septiembre de 2011. [↑](#footnote-ref-13)
14. Contraloría General de la República, Auditoria Financiera Instructivo No.4 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL, febrero de 2017. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación N.º 11001-03-06-000-2016-00001- 00 (2278), 5 de julio de 2016, C.P. Germán Bula Escobar.: “la ampliación o prórroga del plazo contractual en estos eventos, implica una modificación al acuerdo inicial y en tal sentido demanda los mismos requisitos establecidos en la ley para el perfeccionamiento, ejecución y oponibilidad del contrato estatal: constar por escrito, prórroga de las garantías y publicación oficial, por ejemplo”. [↑](#footnote-ref-15)