

CIRCULAR

5000

053

Bogotá, 11 OCT. 2023

PARA FUNCIONARIOS Y CONTRATISTAS DE LA ADR

ASUNTO: Acción de Mejora Reservas Presupuestales

En el marco de la Auditoría Financiera, efectuada a la vigencia 2022 por parte de la Contraloría General de la República a la ADR, donde se identificaron 6 hallazgos de tipo administrativo, de los cuales 2 tienen posible incidencia disciplinaria y 1 presunta incidencia fiscal, cuyo resultado, con fundamento en la opinión contable y presupuestal, fue **NO FENECER** la cuenta fiscal de la Agencia de Desarrollo Rural por la vigencia fiscal 2022, en ese sentido la Dirección Administrativa y Financiera, en asocio con la Vicepresidencia de Gestión Contractual han coadyuvado en la implementación de acciones de mejora, con el fin de mitigar la causa que dio origen al hallazgo relacionado con el rezago presupuestal 2022, consistente en impartir las directrices establecidas conforme a la normatividad vigente sobre la materia, con el fin de evitar que se presente nuevamente esta situación objeto de hallazgo por parte del órgano de control:

El artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto 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" señaló:

**"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.**" (Negrilla fuera del texto)

Por su parte en el artículo el 89 se estableció:

**"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.”*

La importancia del principio de la anualidad ha sido resaltada por la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, tal como se indica continuación:

*“La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se debe hacer periódicamente cada año, del 1o. de enero al 31 de diciembre, integrando la unidad de cómputo determinada temporalmente en un período de tiempo. Es la renovación anual de la intervención del Congreso en las materias fiscales, de modo que sientan la permanencia y continuidad de la potestad legislativa en tales asuntos. **Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de la anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión.**” (Negrilla fuera del texto)*

Posteriormente, la Corte Constitucional<sup>2</sup> reitera que el principio de la anualidad tiene como referentes de su cumplimiento, que las partidas presupuestales sean ejecutadas o **comprometidas** durante la vigencia fiscal, esto es, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre respectivos.

*“La Corte considera que ese argumento no es de recibo, pues un examen atento del proceso presupuestal muestra que la distinción entre reducción y aplazamiento no es tan rígida como lo sugiere el análisis puramente literal. En efecto, conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (CP art. 346), por lo cual una partida **debe ser ejecutada o comprometida** en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores.” (Negrilla fuera del texto)*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, C-337 de 19 de agosto de 1993, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 15 de abril de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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:

*"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 incluidos?"*

*"Numeral 4 parágrafo 2 de la Circular externa 043 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:*

*(...) sí una entidad ejecutora del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente etc. No lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia-fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.*

*Los supervisores de los contratos y/o convenios, deben verificar permanentemente la ejecución de las reservas presupuestales y de ser posible, ejecutarlas durante el primer semestre del año."*

Circular Externa No. 05 de 2012 - Contraloría General de la Republica:

Destaca que, para la constitución de las reservas presupuestales, se debe observar el cumplimiento de requisitos atribuidos a situaciones de fuerza mayor y caso fortuito; así mismo, que las entidades deben pactar el recibo de los bienes, servicios y obras antes del 31 de diciembre de cada año, a no ser que cuenten con autorización de vigencias futuras.

Circular 031 de 2011 - Procuraduría General de la Nación, en la cual manifiesta que: *"las reservas presupuestales no se pueden utilizar para resolver deficiencias generadas en la planeación"*.

Sentencia Consejo de Estado 36312 de 2016 Principio de Planeación.

*“La planeación es uno de los principios básicos de la administración, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso por lo que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones. ... Se evitan así la improvisación en la gestión pública y los gastos excesivos y se garantiza que la administración actúe con objetivos claros, cuestiones que, a su vez, aseguran la prevalencia del interés general.”*

### **Concepto de Fuerza Mayor y caso fortuito**

En lo referente al concepto de fuerza mayor o caso fortuito, el Consejo de Estado en sentencia del 27 de agosto de 2007 señaló su definición y diferencia entre ambos conceptos de la siguiente manera:

*“(...) En este punto cabe precisar la diferencia entre la causal eximente de responsabilidad por la fuerza mayor y el caso fortuito que no tiene esa virtualidad. La fuerza mayor y el caso fortuito como eximentes de responsabilidad se equiparán en el derecho privado, mientras que el administrador les tiene demarcado sus efectos, y ello hace que se refiera a estas dos hipótesis indistintamente. Varios han sido los criterios ensayados en la jurisprudencia con base en la doctrina sobre la distinción entre caso fortuito y fuerza mayor. Así, se ha dicho que: (i) el caso fortuito es un suceso interno, que por consiguiente ocurre dentro del campo de actividad del que causa el daño; mientras que la fuerza mayor es un acaecimiento externo a esa actividad; (ii) hay caso fortuito cuando la causa del daño es desconocida; (iii) la esencia del caso fortuito está en la imprevisibilidad, y la de la fuerza mayor en la irresistibilidad, y (iv) el caso fortuito se relaciona con acontecimientos provenientes del hombre y la fuerza mayor a hechos producidos por la naturaleza. De manera más reciente ha insistido la Sala en la distinción entre fuerza mayor y caso fortuito basada en el origen de la causa. De este modo, mientras se demuestre por la parte actora que en el ejercicio de una actividad de las calificadas de riesgo o peligrosas, se le causó un daño que proviene del ejercicio de aquellas, el caso fortuito no podrá excluir o atenuar la responsabilidad de la persona pública, ya que se parte de que el evento ocurrido tiene un origen interno al servicio, la actuación o la obra pública. No ocurre lo mismo cuando la causa eximente que se alega es la fuerza mayor, cuyo origen es extraño, externo a la actividad de la administración, el cual sí constituye eximente de responsabilidad. (...)”*

No sobra advertir que en la actualidad la reglamentación de las reservas presupuestales, como mecanismo presupuestal necesario y pertinente, para cumplir obligaciones contractuales que se ejecutan, 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".

La Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023", en el capítulo III-De las Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar, reafirma nuevamente lo estipulado en el Estatuto orgánico del presupuesto (decreto 111 de 1996) y actualiza los lineamientos para la vigencia 2023.

*"ARTÍCULO 28. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2022 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2022 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 2023.*

*Si durante el año de la vigencia de la reserva presupuestal o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las originó, se podrán hacer los ajustes respectivos en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.*

*Como quiera que el SIIF Nación refleja el detalle, la secuencia y el resultado de la información financiera pública registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, no se requiere el envío de ningún soporte físico a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, ni a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo que las mismas lo requieran."*

Reducción al Presupuesto de acuerdo con el monto de reservas presupuestales. De conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año. (Decreto 1068 de 2015)

### **Para tener en cuenta en la constitución de las reservas presupuestales:**

1. Es responsabilidad del supervisor del contrato y/o convenio realizar un análisis de la ejecución presupuestal, un análisis de las situaciones presentadas en el ejercicio de la supervisión y un análisis de los requisitos establecidos y permitidos por la norma para la constitución de una reserva presupuestal.
2. Las reservas presupuestales son autorizaciones excepcionales que deben ser debidamente justificadas como hechos de fuerza mayor o caso fortuito.
3. La Vicepresidencia de Gestión Contractual observará que la solicitud de modificación contractual (adición en tiempo y/o valor) contemple la justificación para la constitución de la reserva presupuestal, por el respectivo supervisor del contrato.
4. Para evitar la posible constitución de reservas se deberá tener en cuenta su ejecución y en lo posible realizar la radicación de los procesos de selección, que se tramiten bajo las modalidades de licitación pública, selección abreviada o concurso de méritos en el primer cuatrimestre del año en la VGC
5. El supervisor deberá tener en cuenta el procedimiento establecido para la constitución y ejecución del rezago presupuestal (Código: PR-FIN-004) (adjunto)
6. La constitución de las reservas presupuestales solo será recibida en el Formato de Constitución de Rezago Presupuestal (F-FIN-019), el cual debe ser enviado al área de presupuesto de la ADR a través de Orfeo y con sus respectivos anexos. (adjunto)
7. Los saldos de los compromisos que no cuenten con la respectiva solicitud de constitución de reserva presupuestal por parte del supervisor. No serán trasladados a la próxima vigencia y el supervisor será el único responsable en caso de existir alguna reclamación o saldo a favor del contratista.
8. En el caso de que no se constituya la reserva presupuestal y se presenten reclamaciones o cobros por parte del contratista, el supervisor debe realizar el respectivo tramite de vigencia

expirada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias y fiscales que esto acarrea.

9. Ordenador del Gasto, es el responsable de aprobar o desaprobar la constitución de las reservas presupuestales al cierre de cada vigencia fiscal

Cordial saludo,



Firmado  
digitalmente por  
GONZALEZ VASQUEZ  
JUAN CARLOS

**JUAN CARLOS GONZÁLEZ VÁSQUEZ**  
Vicepresidente de Gestión Contractual



Firmado digitalmente  
por HURTADO  
MALAGON JAVIER ALEX  
Fecha: 2023.09.26  
15:48:07 -05'00'

**JAVIER ALEX HURTADO MALAGON**  
Secretario General

Anexo: Procedimiento establecido para la constitución y ejecución del rezago presupuestal (Código: PR-FIN-004)  
Formato de Constitución de Rezago Presupuestal (F-FIN-019)

Elaboró: Wilson Giovanni Galindo González - Vicepresidencia de Gestión Contractual   
Diana Panqueva Buitrago – Gestor T1 Grado 9   
Marlen Rubiano Avelino – Contratista Dirección Financiera 

Revisó: Vicepresidencia de Gestión Contractual  
Marlen Rubiano Avelino – Contratista Dirección Financiera 