



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 30 de agosto de 2023

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

LAURA VANESSA FERNÁNDEZ PANTÈVEZ, con C.C. No. 1075286080,

Autora de la tesis y/o trabajo de grado o ARTICULO DE INVESTIGACIÓN

Titulado EFICACIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD FRENTE A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL MUNICIPIO DE ELIAS EN EL AÑO 2022

presentado y aprobado en el año 2023 como requisito para optar al título de

ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: Laura Vanessa Fernández P.
C.C. 1075286080 Neiva.

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: EFICACIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD FRENTE A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL MUNICIPIO DE ELIAS EN EL AÑO 2022

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
FERNÁNDEZ PANTÉVEZ	LAURA VANESSA

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LOPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LOPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FACULTAD: CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

PROGRAMA O POSGRADO: ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

CIUDAD: NEIVA

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2023

NÚMERO DE PÁGINAS: 19

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):



Diagramas ___ Fotografías ___ Grabaciones en discos ___ Ilustraciones en general ___ Grabados ___
Láminas ___ Litografías ___ Mapas ___ Música impresa ___ Planos ___ Retratos ___ Sin ilustraciones ___ Tablas
o Cuadros ___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. <u>ANUALIDAD</u>	<u>ANNUITY</u>	6. _____	_____
2. <u>PRESUPUESTO</u>	<u>BUDGET</u>	7. _____	_____
3. <u>RESERVAS</u>	<u>RESERVES</u>	8. _____	_____
4. _____	_____	9. _____	_____
5. _____	_____	10. _____	_____

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

En este documento se va a explicar la importancia y la eficacia del principio de anualidad en el presupuesto público tomando como referencia el de un municipio de sexta categoría que en esta oportunidad es el de Elías Huila del año 2022, inicialmente se realiza un análisis de la legislación colombiana respecto del tema presupuestal, específicamente del principio de anualidad, la jurisprudencia que ha expedido la Corte Constitucional sobre el tema, contrastado con los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo como base el artículo del Doctor Jaime Ramírez Plazas "ANUALIDAD COMO PRINCIPIO PRESUPUESTAL EN COLOMBIA". A partir de ese análisis, establecer la eficiencia del principio, es decir, si realmente se cumple con el propósito de evitar que los recursos que no fueron ejecutados en la vigencia en que se apropiaron, se trasladen para las siguientes, salvo que se constituya la respectiva reserva y posteriormente determinar con base en el estado de ejecución de los procesos plasmado en el plan de acción del municipio si efectivamente se cumple con el propósito del principio y en caso contrario entender la dinámica presupuestal del municipio.



Empty box for document content.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

In this document, the importance and effectiveness of the annuity principle in the public budget will be explained, taking as a reference the budget of a sixth category municipality, specifically Elias Huila, for the year 2022. Initially, an analysis of Colombian legislation regarding budgetary matters will be conducted, specifically focusing on the annuity principle, along with the jurisprudence issued by the Constitutional Court on the subject. This will be contrasted with the concepts expressed by the Ministry of Finance and Public Credit, based on the article by Dr. Jaime Ramírez Plazas entitled "Annuity as a Budgetary Principle in Colombia." Based on this analysis, the efficiency of the principle will be established, that is, whether it truly serves the purpose of preventing the transfer of unspent resources from one fiscal year to another, unless the respective reserve is established. Subsequently, based on the status of process execution documented in the municipality's action



plan, it will be determined whether the purpose of the principle is effectively fulfilled. If not, the budgetary dynamics of the municipality will be understood.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: GERMAN ALFONSO LOPEZ DAZA

Firma: GERMAN ALFONSO LOPEZ DAZA

Nombre Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

**EL DIRECTOR DE LA ESPECIALIZACIÓN EN
DERECHO ADMINISTRATIVO**

RINDE CONCEPTO SOBRE:

El artículo final de grado titulado: **EFICACIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD FRENTE A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL MUNICIPIO DE ELIAS EN EL AÑO 2022** de autoría de la estudiante **LAURA VANESSA FERNANDEZ PANTEVEZ** identificada con cédula ciudadanía No **1.075.286.080** y código estudiantil **2 20212199543**.

En primer lugar, se revisaron los aspectos formales relacionados con el cumplimiento de las normas de citación (APA), encontrándose que el texto las cumple satisfactoriamente.

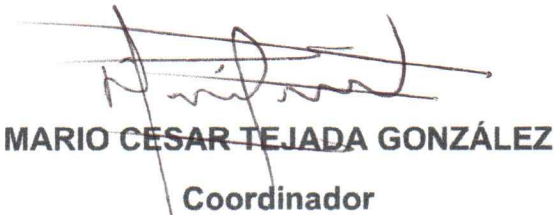
En segundo lugar, se revisó el contenido, desarrollo y aporte del artículo. Se verificó que la temática abordada es interesante, novedosa y actualizada, para ello enfocó el artículo desde lo teórico, jurisprudencial y normativo, haciendo unos análisis pertinentes y llegando a conclusiones válidas.

En virtud de lo anterior, me permito dar **CONCEPTO APROBADO**

La citada estudiante cumplió su requisito para grado, conforme lo establece el reglamento Acuerdo 045 de 2020, artículo 42, del Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

La presente constancia se expide con destino al Programa de Derecho, para efectos de cumplir el requisito de grado.

Dado en Neiva, julio 2023.


MARIO CESAR TEJADA GONZÁLEZ
Coordinador

EFICACIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD FRENTE A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL MUNICIPIO DE ELIAS EN EL AÑO 2022

Laura Vanessa Fernández Pantévez

Resumen

En este documento se va a explicar la importancia y la eficacia del principio de anualidad en el presupuesto público tomando como referencia el de un municipio de sexta categoría que en esta oportunidad es el de Elías Huila del año 2022, inicialmente se realiza un análisis de la legislación colombiana respecto del tema presupuestal, específicamente del principio de anualidad, la jurisprudencia que ha expedido la Corte Constitucional sobre el tema, contrastado con los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo como base el artículo del Doctor Jaime Ramírez Plazas “ANUALIDAD COMO PRINCIPIO PRESUPUESTAL EN COLOMBIA”. A partir de ese análisis, establecer la eficiencia del principio, es decir, si realmente se cumple con el propósito de evitar que los recursos que no fueron ejecutados en la vigencia en que se apropiaron, se trasladen para las siguientes, salvo que se constituya la respectiva reserva y posteriormente determinar con base en el estado de ejecución de los procesos plasmado en el plan de acción del municipio si efectivamente se cumple con el propósito del principio y en caso contrario entender la dinámica presupuestal del municipio.

Palabras clave

Anualidad, presupuesto, reservas.

Abstract

In this document, the importance and effectiveness of the annuity principle in the public budget will be explained, taking as a reference the budget of a sixth category

municipality, specifically Elias Huila, for the year 2022. Initially, an analysis of Colombian legislation regarding budgetary matters will be conducted, specifically focusing on the annuity principle, along with the jurisprudence issued by the Constitutional Court on the subject. This will be contrasted with the concepts expressed by the Ministry of Finance and Public Credit, based on the article by Dr. Jaime Ramírez Plazas entitled "Annuity as a Budgetary Principle in Colombia." Based on this analysis, the efficiency of the principle will be established, that is, whether it truly serves the purpose of preventing the transfer of unspent resources from one fiscal year to another, unless the respective reserve is established. Subsequently, based on the status of process execution documented in the municipality's action plan, it will be determined whether the purpose of the principle is effectively fulfilled. If not, the budgetary dynamics of the municipality will be understood.

Key words

Annuity, budget, reserves.

INTRODUCCIÓN

Reconociendo la importancia de los principios generales del derecho, que son de obligatoria observancia y cumplimiento, resulta fundamental comprender cómo estos se aplican en el ámbito presupuestal.

El Presupuesto Público en Colombia es una herramienta de vital importancia dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Este presupuesto engloba todos los planes y programas que el Gobierno tiene previsto llevar a cabo durante los

próximos cuatro años. En su esencia, el presupuesto detalla minuciosamente los ingresos esperados y los gastos proyectados, y su ejecución debe regirse por los principios generales del derecho, los cuales establecen las pautas para el cumplimiento de las disposiciones legales.

Uno de los principios fundamentales a considerar en materia presupuestal es el de anualidad. Este principio establece que el presupuesto público se aprueba para un período de un año fiscal y debe ser objeto de revisión y aprobación nuevamente en cada ejercicio presupuestal. Esto implica que los ingresos y gastos proyectados deben ajustarse a un período anual y no pueden extenderse más allá de dicho plazo sin una debida justificación.

Es importante destacar que el presupuesto público no debe ser considerado únicamente como un documento que registra fríamente los ingresos, gastos, apropiaciones y rentas del Estado. Más bien, debe ser comprendido como un instrumento que se enmarca dentro del plan de desarrollo, que representa la máxima expresión de la función de planeación del Estado. Por lo tanto, el presupuesto y el plan de desarrollo deben estar en equilibrio, permitiendo la consecución de los fines esenciales del Estado y la satisfacción de las necesidades sociales a través del gasto público.

No obstante, es relevante tener en cuenta que la existencia de un desequilibrio entre el presupuesto y el plan de desarrollo no implica necesariamente la nulidad del presupuesto. Si bien se busca alcanzar un equilibrio entre ambos, es comprensible que, en ciertas situaciones excepcionales, como crisis económicas o emergencias, se requieran ajustes presupuestales que permitan garantizar la estabilidad y el bienestar de la sociedad.

La aplicación del principio de anualidad en el presupuesto público en Colombia es de vital importancia para asegurar la transparencia, la eficiencia y la correcta asignación de los recursos públicos. Este principio, junto con otros principios generales del derecho, debe ser respetado y cumplido en el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado y el desarrollo sostenible de la nación.

El principio de anualidad es un concepto fundamental en el ámbito presupuestal que busca garantizar la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. En el caso específico del presupuesto público de un municipio de sexta categoría como Elias Huila, del año 2022, es importante analizar la legislación colombiana, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para comprender la aplicación y relevancia de este principio.

El principio de anualidad establece que los recursos asignados en un presupuesto deben ser utilizados durante el año fiscal correspondiente, evitando así la acumulación o traslado de recursos no ejecutados de un año a otro, a menos que se constituya una reserva específica. Esto busca evitar la concentración de poder de gasto en las autoridades ejecutivas y garantizar que los recursos se destinen de manera oportuna a las necesidades y prioridades del municipio.

La legislación colombiana, en particular la Ley Orgánica de Presupuesto, establece las normas y procedimientos para la formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos públicos. Esta ley incorpora el principio de anualidad como uno de los principios fundamentales del presupuesto, junto con los principios de universalidad, unidad de caja, especialidad, entre otros.

La Corte Constitucional ha emitido jurisprudencia sobre el principio de anualidad, destacando su importancia para evitar la acumulación indebida de recursos y asegurar la adecuada gestión de los recursos públicos. La jurisprudencia ha establecido que las autoridades deben realizar una gestión responsable y eficiente de los recursos, evitando la desviación de los mismos y garantizando su ejecución dentro del año fiscal correspondiente.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite conceptos y lineamientos para la aplicación del principio de anualidad en el presupuesto público. Estos conceptos buscan promover la eficiencia y la efectividad en la ejecución de los recursos, así como prevenir la apropiación y ejecución de recursos sin justificación y que excedan los límites presupuestales establecidos.

Para determinar la eficacia de la aplicación del principio de anualidad se va tomar como ejemplo el plan de acción de un municipio de sexta categoría específicamente el de Elías Huila del año 2022, para ello es necesario analizar el estado de ejecución de los procesos y proyectos plasmados en el plan de acción del municipio. Si se cumple con el propósito de evitar el traslado de recursos no ejecutados, salvo la constitución de una reserva, y los recursos se utilizan de manera oportuna y eficiente para satisfacer las necesidades del municipio, entonces se podría concluir que el principio de anualidad se cumple adecuadamente.

En caso de no cumplirse con el propósito del principio, es importante entender la dinámica presupuestal del municipio, identificar las posibles causas de la falta de ejecución y tomar las medidas necesarias para corregir y mejorar la gestión de los recursos en futuros presupuestos. Esto implica realizar un análisis detallado de los factores que puedan estar afectando la ejecución presupuestal, como la capacidad administrativa, los procesos de contratación, la planificación de proyectos, entre otros aspectos relevantes.

Uno de los requisitos del presupuesto es el que ya se mencionó, pero además de ello debe observar el cumplimiento de los principios que están explícitos en el decreto 111 de 1996 estatuto orgánico de presupuesto, los cuales fueron tomados de la ley 38 de 1989 y son: planeación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica, sostenibilidad y estabilidad fiscal, la inobservancia de alguno de ellos vicia la legitimidad del presupuesto.

La vigencia fiscal está comprendida entre el primero de enero y el 31 de diciembre de cada año, lo que significa que el presupuesto se debe ejecutar en su totalidad dentro de ese periodo so pena de ser incluido el restante en el nuevo presupuesto, pero como veremos más adelante existe la posibilidad de que se sancione a la entidad sino lo ejecuta en su totalidad como sucede en el caso del sector de la salud, en cual la sanción comprende la reducción del monto que recibe anualmente de presupuesto.

Para determinar si es acertada la aplicación de la anualidad como principio presupuestal en Colombia, es necesario entender la importancia del presupuesto más allá de ser un documento en el que se plasma ingresos y gastos, las apropiaciones y rentas del Estado, se debe identificar como el instrumento para llevar a cabo los fines esenciales de este.

Para ello se realizó el análisis la normatividad que regula el principio de anualidad en Colombia, establecer las semejanzas que existen entre la normatividad anterior y la vigente teniendo en cuenta que los principios que rigen el sistema presupuestal son propios de la ley 38 de 1989, los cuales fueron adoptados por el Estatuto Orgánico de Presupuesto con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el desarrollo jurisprudencial que ha tenido, las excepciones al principio, los conceptos que ha emitido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el mismo y lo que ha expresado la doctrina a este respecto, para posterior a ello a través de la recolección de datos sobre los planes, programas, inversiones y gastos de las entidades territoriales, establecer la eficiencia del principio de anualidad, entendiendo esta la como ejecución total de los recursos en la vigencia a la que fueron asignados, el uso adecuado de las reservas de caja y de apropiación, lo cual implica que los recursos estén comprometidos debidamente y no caduquen al finalizar la vigencia fiscal.

Si ello sucede implica la desnaturalización del principio y el incumplimiento de los fines constitucionales y esenciales del Estado Social de Derecho como la prioridad del gasto público social que implica el uso adecuado y oportuno de los recursos.

Así mismo al no ser un principio absoluto en la medida en que al constituir las reservas presupuestales se rompe con él, es decir la excepción al mismo, por la necesidad de la administración de dar continuidad a las obras y proyectos que requieren para su ejecución más de una vigencia fiscal.

Las reservas presupuestales representan la forma de dar continuidad a las obras y proyectos sin atentar contra el principio de anualidad presupuestal, pero difieren con el principio de planeación, ya que al verse en la obligación de constituir las implica

que no hubo una correcta planeación, la anualidad para que sea eficaz supone que no se deban constituir reservas, e igualmente sucede con la planeación, si se da de manera correcta, la ejecución no presenta ningún contratiempo. Busca este artículo entonces identificar si son las reservas presupuestales suficiente para asegurar la correcta ejecución de los contratos estatales, cuando no es posible ejecutarlos dentro la misma vigencia.

1. LA ANUALIDAD COMO PRINCIPIO PRESUPUESTAL

Los principios en derecho son las pautas de comportamiento que deben seguirse de tal manera que la norma jurídica genere el efecto esperado, son enunciados completos, genéricos, que no enuncian una consecuencia, pero su inobservancia si genera efectos al tratarse de un todo. El libro sobre principios y reglas de Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero busca explicar los rasgos estructurales que diferencian los principios y las reglas utilizándolas como especies del género norma "...en primer lugar, qué rasgos estructurales diferencian a los principios de las reglas;" (Atienza & Ruiz Manero, 1991), dada su importancia en el ordenamiento jurídico implica que deben ser tenidos en cuenta y en consecuencia si están plasmados en la norma no es capricho del legislador sino producto de un amplio recorrido de los estudiosos del Derecho sobre las directrices que se deben aplicar para una correcta ejecución normativa.

El tema presupuestal no es ajeno a la aplicación de estos principios que en el caso del ordenamiento jurídico colombiano fueron introducidos con la ley 38 de 1989, posteriormente incluidos y desarrollados en la Constitución de 1991 en los artículos 345 al 355 en los cuales se establece el tema del presupuesto, qué debe contener y la enunciación que corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto: la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación.

1.1 ¿ES ACERTADA LA APLICACIÓN DE LA ANUALIDAD COMO PRINCIPIO PRESUPUESTAL EN COLOMBIA?

Este interrogante surge de la necesidad de saber si efectivamente se cumple con el propósito del Principio de Anualidad, al ser de aplicación e interpretación tan restrictiva; de permitir ejercer control político al ejecutivo por parte de las corporaciones, ya que al ser periodos relativamente cortos, del primero de enero al 31 de diciembre de cada año, obstaculiza la realización de los fines de cada administración, ello porque no siempre se logra ejecutar la totalidad de los proyectos y esto a su vez supone la imposibilidad de ejecutar en su totalidad el presupuesto, que como se menciona al ser de aplicación restrictiva, al culminar la vigencia los recursos que no fueron ejecutados caducan sin excepción.¹

Previendo aquellas situaciones se establecieron las reservas presupuestales, que constituyen las excepciones al Principio de Anualidad, de las cuales también se deberá revisar su pertinencia y alcance, es decir, si al constituirse se cumple con el fin de evitar que los proyectos queden inconclusos, el régimen de estas reservas se encuentra en el artículo 72 de la ley 38 de 1989 modificado por el artículo 38 de la ley 179 de 1994 y por el artículo 8 de la ley 225 de 1995 el cual expresa en su inciso segundo que: “al cierre de cada vigencia cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al cierre de cada vigencia no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que le dieron origen.

Indica el mismo estatuto correspondiente al Decreto 111 de 1996 en su artículo 89 que el régimen de las reservas y las apropiaciones presupuestales, constituyen la excepción al principio de anualidad, las cuales buscan flexibilizar o suavizar el impacto del principio de anualidad respecto del cumplimiento de las funciones económicas y sociales las que constituyen el objeto de la actividad presupuestal,

¹ Artículo 14 decreto 111 de 1996

ello con ocasión a la infinidad de compromisos que debe asumir la administración y que no es posible culminar dentro del mismo año fiscal en que se aprobó, por diversas circunstancias incluidos los imprevistos que pueden surgir.

Para comprender la importancia del tema que nos ocupa se debe mencionar que, el Presupuesto Público en Colombia es una herramienta del Plan Nacional de Desarrollo el cual contiene todos los planes y programas que el Gobierno contempla realizar durante los próximos cuatro años y el presupuesto por su parte contiene una relación pormenorizada de los ingresos que se espera recibir y los gastos que se pretenden realizar, mismo que debe ser sometido a la observancia principios generales en derecho que son de obligatorio cumplimiento y permiten establecer la conducta a seguir con ocasión de la disertación jurídica.

Estas reservas pueden ser de apropiación o constituir cuentas por pagar, pero además existe otra que corresponde a las reservas presupuestales por negocios jurídicos no perfeccionados contenida en el inciso del art. 8 de la ley 819 de 2003, e igualmente deberá analizarse como se ha dicho anteriormente.

Para la elaboración del Presupuesto Público se debe crear la ley Anual de Presupuesto con base en la Ley Orgánica de Presupuesto en la que están inmersos los principios presupuestales y por obvias razones no es ajena al cumplimiento de aquellos, por ello el tema a tratar es la aplicación de los mismos en materia presupuestal específicamente la del principio de anualidad en el presupuesto público en Colombia, así resulta necesario entender la importancia del presupuesto más allá de ser un documento en el que se plasmas ingresos, gastos, apropiaciones y rentas del Estado, sino que se debe identificar también como un instrumento del plan de desarrollo el cual es la expresión suprema de la función de planeación ; en consecuencia si bien debe existir un equilibrio entre el presupuesto y el plan para llevar a cabo los fines esenciales del Estado y el gasto público social, no implica que si se presenta desequilibrio cause la nulidad del primero, porque de lo que se trata

es que exista una concordancia y coherencia de tal manera que los propósitos que pretenden llevar a cabo, coincidan con la situación de la entidad o de la Nación.

Por otra parte, como lo menciona el profesor Jaime Ramírez Plazas en su artículo Anualidad como principio presupuestal en Colombia "...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 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 e inclusive moralidad." (Plazas, 2014); más allá de la inflexión del principio de anualidad y las excepciones al mismo representadas en las reservas presupuestales surge la necesidad de saber dónde está el problema, si es únicamente en la constitución de las reservas, o más bien de la necesidad de un cambio sistemático en el presupuesto en Colombia, por ello lo que se pretende con este artículo es precisamente determinar la importancia de la aplicación del principio de anualidad frente a la actual crisis que vive el país y de acuerdo con ese resultado si es positivo o negativo ofrecer de la manera más acertada posible la determinación de la causa del problema.

La materia frente a la que el impacto de la aplicación de los principios es de gran importancia es en la contratación pública que es la llamada a configurar la ejecución del presupuesto a través de bienes y servicios requeridos para el correcto funcionamiento de la administración, los cuales si no se culminan y entregan en la vigencia que fueron aprobados, abren la posibilidad a la constitución de las reservas como se han venido mencionando; en el artículo LA EXCEPCION AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD EN LA CONTRATACION ESTATAL de Carlos Eduardo Naranjo Flores y Diego Mauricio Cely Cubides mencionan la excepciones al principio de anualidad, que son las "reservas de apropiación (RA), las reservas de trámite

negocial (RTN), los pasivos exigibles por vigencias expiradas (PEVE) y las vigencias futuras (VF) (Flores Naranjo & Cely Cubides)” las cuales deben aparecer al momento del cierre presupuestal, salvo las vigencias futuras que tienen su origen en la aprobación del presupuesto. En el artículo 21 del decreto 26 de 1998 por el cual se dictan normas de austeridad en el gasto público también definen las reservas presupuestales las cuales deben constituirse solo en contratos debidamente perfeccionados y complementan una vez el valor frente a la contratación pública de integrar las reservas debidamente.

CAPITULO 2

EL CONTRATO ESTATAL

2.1 PRINCIPIO DE PLANEACIÓN VS EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

El principio de planeación presupuestal supone establecer una estrategia tanto para obtener los recursos, como la manera en que se van a utilizar, garantiza la ejecución presupuestal y el Desarrollo de todos los proyectos contenidos en el plan de Desarrollo. (ROMERO). Componen la planeación presupuestal la planeación, organización, dirección y control, establecer ingresos y gastos, para de esta manera determinar el futuro de los planes y programas de la administración.

La ejecución presupuestal por su parte es la forma en que la administración desarrolla los planes y programas, es decir la materialización de los mismos ya sea a través de obras o servicios que buscan el bienestar de la comunidad, el Desarrollo y la eficiencia en el uso de los recursos, en el caso de las obras públicas surge la posibilidad de no lograr llevarse a cabo dentro de la vigencia fiscal en la que se planea por ello y ante la inflexibilidad del principio de anualidad es necesario buscar una forma de realizarlo sin ir en contravía de lo que establece la norma y la forma de hacerlo es constituyendo las reservas presupuestales.

Cada uno de los órganos y sus dependencias utilizarán los medios asignados en el presupuesto aprobado y pondrán en acción las actividades y obras que deban llevar

a cabo con las apropiaciones autorizadas en la ley de gastos, de manera que puedan alcanzar al final de la vigencia fiscal los objetivos y metas propuestas.²

No existe una diferencia entre el principio del de planeación y la ejecución presupuestal, sino que se complementan en la medida en que posterior a la planeación, de establecer las necesidades, la solución y los recursos para financiarlos, el siguiente paso es ejecutarlo, estableciendo un plazo y unas metas por cumplir.

2. 2 CONSECUENCIAS DE LA NO EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, SIN LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS

Las reservas presupuestales se constituyen con la necesidad de dar continuidad a una obra o un proyecto, que por sus características, no es posible concluir dentro de la misma vigencia en la que se planeó y aprobó. De tal manera que se reserven los recursos que garanticen la continuidad y finalización de la misma. Si no se realiza de esta manera la consecuencia es que el presupuesto, caduca sin excepción y no es posible, tomar el de la siguiente vigencia para continuar el proyecto en ejecución, dado que se estaría en presencia de un hallazgo fiscal por parte de los entes de control.

Ello explica que existan las reservas presupuestales que pueden ser reservas de caja o reservas de apropiación, las cuentas por pagar, pasivos por vigencias expiradas y los reservas por negocios jurídicos no perfeccionados que también permiten comprometer el presupuesto con cargo a la siguiente vigencia.

En la sentencia c-502 de 1993 la Corte en las consideraciones hace un recuento de las semejanzas y diferencias de las reservas de caja y las reservas de apropiación.

² Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser 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.

Entre las similitudes encontramos que ambas deben ejecutarse con cargo a un presupuesto que ya expiró, y las dos tienen vigencia de un año.

En cuanto a las diferencias se refirió así, las reservas de caja deben cumplir con dos requisitos el primero que al 31 de diciembre la obra, bien, o servicio haya sido terminado recibido o ejecutado y el segundo que la obligación se encuentre establecida en el Acuerdo Mensual de Gastos, estas corresponden a una cuenta por pagar es decir una obligación, hace parte del pasivo corriente exigible en el balance que se debe presentar al Congreso dentro de los seis meses posteriores a la expiración de la vigencia, se deben pagar con base en el Acuerdo Mensual de Gastos del año anterior, en el cual fueron incluidas, se constituyen por el empleado encargado de la tesorería y solamente requieren la aprobación del ordenador de gastos.

Por otra parte, las reservas de apropiación corresponden a un compromiso o a una obligación, no cuentan con un acuerdo mensual de gastos que las respalden, no representan pasivo en el balance por no ser exigible, requieren un nuevo Acuerdo Mensual de Gastos, las reservas de apropiación que corresponden al Presupuesto Nacional las aprueba el ministro de Hacienda y las refrenda el Contralor General de la República. Concluye que no existe violación al principio de anualidad, porque para ello se crearon las reservas que son además con cargo al presupuesto en el que inicialmente se asignaron ya que es de amplio conocimiento la imposibilidad de ejecutar en su totalidad el presupuesto.

El no constituir las reservas como se mencionó anteriormente implica que el presupuesto, caduca sin excepción, consecuencia de ello es que por ejemplo en el sector salud sino se ejecuta en su totalidad, la vigencia siguiente se reduce en un 30%.

De igual manera hubo una sanción en la cual las entidades que constituyan reservas superiores al 2% de funcionamiento y al 15 % en inversión, les reducirán el presupuesto de la siguiente vigencia en el monto que los superó. Sin embargo, mediante las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto, que afirmaban tener incluido el recorte en el monto programado, se impidió su aplicación.

Excepcionalmente, podrían cancelarse compromisos originados en vigencias fiscales anteriores con cargo al presupuesto de la vigencia siguiente (pago de pasivos exigibles) siempre y cuando los mismos se hayan adquirido con las formalidades legales, contando con el respectivo soporte presupuestal, pero que, por razones ajenas a la entidad pública, no se hubiesen podido ejecutar en la vigencia prevista. Para ello deberán seguirse los requisitos y condiciones que señale la norma. Una vez efectuada la modificación mencionada, se deberá dar aviso a la Contraloría General de la República para lo de su competencia. Se busca evitar que se configuren hechos cumplidos. (FUNCIÓN PÚBLICA).

Omitir la aplicación de la normatividad presupuestal acarrea responsabilidad no solo personal sino pecuniaria para el responsable de la ejecución.

2.3. ANUALIDAD FRENTE AL PLAN DE ACCIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE ELIAS DEL AÑO 2022

De acuerdo con el plan de acción del municipio de Elias se logró establecer que en los sectores de vivienda, recreación y deportes, trabajo, agricultura y desarrollo rural, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, ciencia, tecnología e innovación agropecuaria, infraestructura y comercialización, inclusión social y reconciliación que comprende atención: asistencia y reparación integral a las víctimas, ambiental, minas y energía, transporte, gobierno territorial y de justicia y del derecho que del total de los ingresos que para el año 2022 fueron de 9.231'844.415.07, se lograron ejecutar 9.179'854.987 quedando pendiente de ejecutar 51'989.428.19 sobre los cuales se constituyeron reservas mediante acuerdo municipal, que acompañan al presupuesto del año 2023 que se fijó en 7.938'766.584,00.

Es decir que en un municipio tan pequeño que no supera los cinco mil habitantes, el presupuesto publico no es tan alto precisamente porque no tiene una gran

apropiación de recursos propios, no hay un amplio espectro para recaudarlos, están prácticamente limitados a los que se les asigna por parte del sistema general de participaciones, por ello en gastos de funcionamiento la planta administrativa es muy limitada de manera que se puedan cumplir con todos los programas pretendidos. El sector con mas alta asignación de recursos fue el de la salud, el cual ejecutó el 100% de los que le corresponden, se observa que no hay un amplio espectro de proyectos inconclusos precisamente por la limitación en los recursos no se plantean excesos en la planeación, es decir que hay una correcta planeación de la mano con la ejecución en la vigencia correspondiente.

CONCLUSIONES

Mas allá de la aplicación, de manera rígida y sistemática del principio de anualidad presupuestal la administración está llamada a realizar un engranaje efectivo de los principios de planeación y programación integral, inicialmente sin dejar de lado los demás que conforman la ley orgánica de presupuesto, de tal manera que una correcta planeación presupuestal permita llevar a cabo de manera eficaz los fines de la administración.

La aplicación irrestricta del principio causa no solo que se afecte la correcta ejecución de los recursos, sino que permite que al constituir las reservas se convierta en la manera omitir la aplicación del principio, haya una regular planeación que se pretende resolver constituyendo las mismas, le da la oportunidad al ordenador del gasto de tomar decisiones apresuradas que van a tener consecuencias netamente patrimoniales es decir mala ejecución de los recursos.

En un municipio tan pequeño de acuerdo con el número de habitantes certificado por el DANE, que no cuenta con muchos recursos y sobrevive con los que le gira la Nación a través del sistema general de participación, limita de alguna manera el análisis pretendido ya que el rango de programas y proyectos es muy reducido y se puede ejercer un mayor control frente a lo que se tiene y en que se gasta o se

invierte, ello porque de antemano la administración sabe con qué cuenta, lo que permite hacer una adecuada planeación y posterior seguimiento, a los recursos, la capacidad de endeudamiento es limitada, pues el porcentaje de servicio a la deuda no permite comprometer mas de un porcentaje pequeño de los recursos. Es decir que el verdadero conflicto entre la planeación y la anualidad surge en grandes municipios donde los ingresos son mayores, la expectativa recaudo es más alta, lógicamente ello es proporcional al tamaño e incluso en una relación de necesidades básicas insatisfechas puede uno de sexta categoría superar a uno de tercera. Lo que se trata de expresar, es que lo que se requiere un adecuado control no solo en la planeación sino en la ejecución, ya que en temas macroeconómicos y los financieros en general existe una estrecha relación de proporcionalidad entre lo que se tiene en este caso los recursos, lo que se necesita que son las necesidades básicas insatisfechas a través de los planes y programas del gobierno de cada orden y como se van a ejecutar es decir lo plasmado en el presupuesto. Pero a pesar de lo simple de esa relación, la mala administración de los recursos, a través del incorrecto uso de las herramientas de las normas como en el caso que nos ocupa, que es el de las reservas presupuestales, puede interferir en el correcto desarrollo de la administración.

Sin embargo, por la brevedad de esta investigación, en términos de la muestra es decir sobre un municipio pequeño no es posible, realizar y amplio contraste con los datos de uno mayor que permita dar un acercamiento mas real a la aplicación del principio, es decir que por ahora resulta eficaz en el sentido que mas del 90% de los recursos fueron ejecutados.

El limitado desarrollo jurisprudencial y normativo, del principio de anualidad presupuestal asi como el desarrollo doctrinal, no permite hacer un amplio análisis frente a una situación que en la cotidianidad dista de lo allí plasmado, corresponde a los organismos de control, ser mas estrictos en el ejercicio de vigilancia y control de estos temas, ya que en el caso de las contralorías que son las encargadas de velar por el correcto uso de los recursos y sancionar a los responsables fiscales, en cuanto al control que ejercen sobre este tema que es posterior y rogado, se queda

un poco corto frente a que no abarcan el 100% de los presupuestos. No busca este artículo suponer sin fundamento, sino mostrar las falencias en temas de control y vacíos normativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan “Sobre principios y reglas” 1991.

Bautista, B. A., Diaz, J. C. & Garcés, S. (2019). De un principio de ejecución presupuestal a un principio de eficacia en el manejo del patrimonio público. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10554/41889>.

CONGRESO DE COLOMBIA, Ley 38 de 1989, Normativo del Presupuesto General de la Nación Compilada y Modificada por el Decreto Nacional 111 de 1996 , Reglamentada por el Decreto Nacional 841 de 1990, Reglamentada por el Decreto Nacional 3245 de 2005.

CONGRESO DE COLOMBIA, Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

CONGRESO DE COLOMBIA, Ley 179 de 1994, Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.

CONGRESO DE COLOMBIA, Ley 225 de 1995, Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

CONGRESO DE COLOMBIA, 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.

CONGRESO DE COLOMBIA, Decreto 26 de 1998, Por el cual se dictan normas de austeridad en el gasto público.

CONGRESO DE COLOMBIA, Ley 819 de 2003, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CCons, C-478/1992, E. Cifuentes.

CCons, C-337/1993, V. Naranjo.

CCons, C-1065/01, A. Beltran.

CCons, C-023/96, J. Arango.

CCons, C-490/94 E. Cifuentes.

CCons, C-502/93 J. Arango.

Decreto 111 de 1996, http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Ley 38 de 1989, <https://secretariajuridica.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-381989#:~:text=Descripci%C3%B3n%3A,Marco%20Legal%20de%20la%20Entidad.>

Ley 225 de 1995, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14940#8>

Decreto 111 de 1996, http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Ley 819 de 2003, http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html

Ruiz, E. (2020). EL IMPACTO JURÍDICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS VIGENCIAS FUTURAS COMO EXCEPCIÓN PRIMARIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA Y EN EL SECTOR EMPRESARIAL, DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO HUMANO AL TRABAJO Y AL DESARROLLO. Corporación Universitaria del Caribe - CECAR.

ROMERO, L. M. (s.f.).

https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/handle/001/3495/Unidad_1.pdf;jsessionid=08F872157497B1D2973DDBB8B7980E16?sequence=1.

(FUNCIÓN PÚBLICA)