



INCIDENCIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD DEL PRESUPUESTO PÚBLICO  
EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES SOMETIDAS  
AL EGCAP EN COLOMBIA PARA ATENDER GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Jorge Éduar Ocampo Suárez

Universidad de Caldas  
Facultad, Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Manizales - Caldas - Colombia  
2021



INCIDENCIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD DEL PRESUPUESTO PÚBLICO  
EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES SOMETIDAS  
AL EGCAP EN COLOMBIA PARA ATENDER GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Jorge Éduar Ocampo Suárez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de  
Magister en Derecho Público

Director:  
Profesor Paulo Bernardo Arboleda Ramírez

Universidad de Caldas  
Facultad, Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Manizales - Caldas - Colombia  
2021



*A mi familia y a mi novia, por el tiempo que no pudimos  
compartir para dedicarlo a este trabajo de investigación*

*“Tres clases hay de ignorancia: no saber lo que debiera  
saberse, saber mal lo que se sabe, y saber lo que no  
debiera saberse”*

*La Rochefoucauld*



**Agradecimientos:**

Quiero ofrecer un agradecimiento muy especial a mi director de tesis, Paulo Bernardo Arboleda Ramírez, por su dedicación, por su apoyo incondicional y por el permanente acompañamiento que me brindó. Contar con su guía me permitió ampliar mis conocimientos y trazar un camino para el desarrollo de este trabajo que hizo posible su culminación.



## **Resumen:**

En el presente trabajo se hace una presentación de las principales normas que rigen la contratación pública en Colombia, en lo que se ha denominado el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como de la normativa relacionada con el presupuesto público, conformada principalmente por la Ley orgánica de presupuesto público.

Establecidos estos dos grandes desarrollos normativos, se pretende evidenciar la correlación que existe entre estas dos materias y cómo, hasta este momento, no se ha legislado de esta forma y por el contrario, se ha considerado cada uno de estos campos como totalmente independientes el uno del otro, configurando esta situación una problemática en situaciones precisas en las que no es posible articular estas dos materias por no contar con disposiciones de contenido armónico.

Para escenificar la materia, se analizará de manera detallada el principio presupuestario de anualidad y su incidencia directa en la planeación de la contratación que deben realizar las entidades para ejecutar su presupuesto durante toda la vigencia y cómo, al momento de atender necesidades urgentes a través de la contratación pública; esto es, que deban trascender más allá de la vigencia fiscal o iniciar ejecución muy temprano en la vigencia (incluso a partir del 01 de enero), se generan una serie de dificultades que deben sortear las entidades, sin que se tenga una disposición clara para aplicar, generando en ocasiones observaciones con alcance disciplinario y fiscal por parte de los entes de control.

Finalmente, se pretenden exponer unas conclusiones generales y proponer un documento que sirva de consulta y aplicación en materia contractual a las entidades sujetas al estatuto orgánico del presupuesto público en los procesos contractuales que requieran ejecución al inicio de la vigencia fiscal.



**Palabras Clave:** Contratación Pública, Presupuesto Público, principio de anualidad, principio de selección objetiva, vigencia fiscal.

**Abstract:**

In this investigative work, a presentation is made of the main norms that govern public procurement in Colombia, in what has been called the General Statute of Public Administration hiring, as well as the regulations related to the public budget, mainly made up of the organic law of public budget.

Having established these two major normative developments, it is intended to show the correlation that exists between these two matters and how, until now, this has not been legislated in this way and on the contrary, each of these fields has been considered as totally independent of the one. on the other, this situation configures a problem in specific situations in which it is not possible to articulate these two matters due to the lack of harmonious content provisions.

To stage the matter, we will delve into the budgetary principle of annuity and its direct impact on the planning of the contracting that the entities must carry out to execute their budget throughout the term and how, when meeting urgent needs through public contracting ; that is, that they must transcend beyond the fiscal term or begin execution very early in the term (even as of January 1), a series of difficulties are generated that the entities must overcome, without having a clear disposition to apply, sometimes generating observations with a disciplinary and fiscal scope by the control entities.

Finally, it is intended to present some general conclusions and propose a document that serves as consultation and application in contractual matters to entities subject to the organic statute of the public budget in contractual processes that require execution at the beginning of the fiscal period.

**Keywords:** Public hiring, Public budget, annual principle, objective selection principle, fiscal validity

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Capítulo 1.</b> .....	<b>13</b>
1.1 Principios presupuestales y contractuales .....	22
<b>2. Capítulo 2.</b> .....	<b>36</b>
2.1 Requisitos de ejecución de los contratos desde el presupuesto público .....	36
2.2 Mecanismos de selección de contratistas .....	43
2.3 Control a la ejecución contractual .....	54
<b>3. Capítulo 3</b> .....	<b>61</b>
3.1 Elaboración del problema jurídico .....	63
3.2 Análisis cualitativo y cuantitativo de las sentencias .....	67
3.3 Sentencia arquimédica .....	67
3.4 Nicho citacional .....	70
3.5 Sentencia hito y fundadora de línea .....	72
3.6 Análisis de las sentencias seleccionadas .....	73
3.7 Gráfica línea jurisprudencia .....	86
3.8 Conclusiones línea jurisprudencia .....	87
<b>4. Capítulo 4</b> .....	<b>91</b>
4.1 Naturaleza Jurídica INFICALDAS .....	91
4.2 Resumen informe auditorías .....	99
<b>5. Capítulo 5</b> .....	<b>111</b>
5.1 Conclusiones .....	110
5.2 Recomendaciones .....	114
<b>Referencias</b> .....	<b>116</b>



**Lista de tablas:**

Tabla 1. Resumen normas de contratación..... 124

Tabla 2. Resumen normas de presupuesto público..... 126

**Lista de anexos**

Anexo 1 Estatutos INFICALDAS

Anexo 2 Informes auditoría INFICALDAS

Anexo 3 Ordenanza 601 de 2008 – Asamblea Departamental de Caldas



# Introducción

Con el presente trabajo de investigación se pretende precisar la normativa que ha sido expedida en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 con la finalidad de regular dos temas principales: el primero, corresponde a las normas de contratación pública, para contrastarlo con un segundo tema, conformado por las disposiciones normativas que regulan el presupuesto público y posteriormente determinar las implicaciones que tienen las regulaciones presupuestales en los procesos de contratación adelantados por entidades que deben aplicar el estatuto general de contratación de la administración pública (en adelante EGCAP).

Ambos sistemas normativos poseen una base estructural fundamentada en principios. En desarrollo del trabajo de investigación, se profundizará en el principio presupuestario de anualidad, contrastado con los principios contractuales de planeación y selección objetiva, para establecer con fundamento legal, doctrinal y jurisprudencial, que al momento de atender necesidades urgentes a través de la contratación pública, la aplicación de ambas disposiciones normativas no es un tema de fácil aplicación, especialmente por los principios referidos; lo que genera inicialmente una colisión de estos principios que generan una serie de dificultades que deben sortear las entidades públicas que contratan a través del EGCAP.

En principio, la ejecución presupuestal de los contratos estatales de todas las entidades públicas debe respetar el principio de anualidad; pero la ley establece algunas excepciones a su aplicación, las cuales se pueden clasificar en dos grupos: i) la contratación adelantada con recursos del sistema general de regalías, los cuales se ejecutan con recursos bienales y en todo caso, son recursos que no hacen parte del presupuesto general de la Nación ni del sistema de transferencias ya que es un sistema particular e independiente que tiene sus propios principios, instrumentos y procesos y ii) las figuras propias del sistema presupuestario público



conocidas como las reservas de apropiación, las reservas de trámite negocial, los pasivos exigibles por vigencias expiradas y las vigencias futuras.

De acuerdo con el anterior planteamiento, surge una dificultad con algunos contratos que, bien sea por disposición expresa de la Ley, como la revisoría fiscal, o por necesidades del servicio, como vigilancia, aseo, transporte y alimentación escolar, entre otros, es necesario que se encuentren contratados y en ejecución durante toda la vigencia de manera ininterrumpida, o en su defecto, que su ejecución inicie casi de manera simultánea con la vigencia fiscal, incluso en ocasiones desde el 01 de enero.

Para reforzar jurisprudencialmente el tema objeto de estudio, también se desarrollará una línea jurisprudencial con la que se pretende evidenciar las posiciones que ha adoptado la Corte Constitucional Colombiana sobre la disposición contenida en el artículo 352 Superior que establece que la Ley Orgánica de Presupuesto constituye el instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel, con la finalidad de determinar cómo ha evolucionado este tema o cuál ha sido el tratamiento que se le ha dado a través de las decisiones proferidas por la alta Corporación y su implicación en la ejecución presupuestal de las entidades públicas que aplican estos postulados, principalmente en materia contractual.

Para el desarrollo de la investigación se utilizará el método descriptivo analítico, por cuanto se hará una descripción de la normativa aplicable tanto a la contratación pública como al presupuesto público. También se utilizará el método bibliográfico o documental, ya que el análisis se sustenta en una amplia revisión documental y jurisprudencial de los temas desde la doctrina y los lineamientos dados por organismos nacionales y por la Corte Constitucional sobre los principios presupuestales y su incidencia en la contratación pública. De igual forma, es una



investigación de tipo cualitativo por cuanto se realizará una valoración de la incidencia que tienen las disposiciones presupuestales en la contratación pública.

Para establecer de manera clara el panorama, se realizará una revisión de las posibilidades jurídicas disponibles que ofrecen soluciones parciales a la problemática planteada, proponiendo posibles escenarios a los que se pueden acoger las entidades públicas que aplican en sus procesos de contratación el EGCAP, determinando los riesgos que estas soluciones conllevan, momento en el que, se revisarán de manera general, algunos pronunciamientos de los entes de control en varias entidades del orden departamental, con incidencia de esta situación particular y los posibles alcances y consecuencias de los informes presentados.

Antes de proceder con las conclusiones del tema desarrollado, se hará referencia al estudio de casos concretos de un establecimiento público del departamento de Caldas que cumple con los dos componentes analizados en desarrollo de la investigación; esto es, que por disposición legal aplique tanto el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública como el Estatuto de Presupuesto Público y que a su vez, preste un servicio esencial que no pueda ser interrumpido o que deba iniciar ejecución de manera temprana en cada vigencia, como lo es el servicio de transporte aéreo.

En desarrollo del punto anterior, se hará una revisión detallada de las alternativas que ha utilizado esta entidad en las últimas vigencias para garantizar la prestación del servicio y de igual forma, se estudiarán las observaciones por parte del ente de control competente; en este caso, Contraloría General de Caldas, consignadas en los respectivos informes de auditoría relacionados con el tema específico

Finalmente, después de analizar el caso concreto, las decisiones que por ley pueden adoptar las entidades que se encuentren en esta situación particular y con fundamento en el desarrollo jurisprudencial y doctrinal, a modo conclusión general,



se expondrá el mecanismo más idóneo que deben aplicar estas entidades para el cumplimiento de su objeto misional, que les permita garantizar estas contrataciones dando aplicación, tanto a los postulados del sistema presupuestal, como a las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública Administración.



# 1. Capítulo 1

## Principales disposiciones normativas en contratación y presupuesto público

En un primer momento, es necesario precisar que al hacer referencia a la contratación pública en Colombia se alude a varios regímenes contractuales que comprenden: i) Contratación pública o estatal en estricto sentido, es decir, las entidades que están sometidas de manera integral al EGCAP, ii) Contratación en un sentido amplio o general, que comprende todos los regímenes contractuales excepcionales sometidos al derecho privado y a normas especiales para algunas entidades de la administración pública, iii) Régimen de entidades privadas que no hacen parte de la administración pública por ser particulares que contratan con recursos públicos o que los administran como contratantes y en cualquiera de los dos casos deben someterse a los principios constitucionales de la gestión fiscal para la buena administración de dichos recursos y finalmente, iv) Régimen aplicable a la contratación con personas jurídicas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad (artículo 355 superior - Decreto 092 de 2017).

De acuerdo con la clasificación que consagra la Ley 80 de 1993, todas las entidades enlistadas en el artículo segundo hacen parte de las denominadas entidades públicas y, por lo tanto, se encuentran sometidas a las disposiciones del EGCPA<sup>1</sup>.

Por su parte, el estatuto orgánico de presupuesto público (Decreto 111 de 1996) establece unos lineamientos de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades que se encuentren sometidas a su ejecución; esto es, todas las personas jurídicas públicas de la rama ejecutiva cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos e incluso en algunos casos, debe ser atendido por entidades públicas que no

---

<sup>1</sup> Artículo 2, Ley 80 de 1993



aplican el EGCPA, como Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta con participación pública superior al 90%. Tanto en la Constitución Política de 1886 como en la actual, la ley orgánica del presupuesto tiene un carácter especial y una jerarquía superior sobre el resto de leyes que expide el legislativo, precisando que en la anterior Constitución no existía la denominación de leyes orgánicas.

Existen algunas necesidades inherentes al servicio público (vigilancia, aseo, transporte y alimentación escolar), que deben ser atendidas de manera prioritaria en cada vigencia, pero teniendo en cuenta que las causales de contratación directa en el EGCPA son taxativas, necesariamente deberá realizarse un análisis frente al objeto y el valor de la contratación, para determinar el procedimiento de selección que deba aplicarse en cada evento y, en el mejor de los casos, podría corresponder a un procedimiento de mínima cuantía, el cual requeriría por lo menos de cinco días hábiles en la etapa precontractual para su realización.

La contratación pública tiene dos componentes desde el punto de vista legal: el primero está relacionado directamente con las disposiciones del EGCPA y, el segundo, con las normas generales del presupuesto público, sin que pueda ser posible separar estos dos componentes al momento de realizar una contratación ni durante de su ejecución.

Frente a necesidades que no pueden interrumpirse, o que deben contratarse más allá del cierre de cada vigencia, pero que no pueden contratarse de manera directa, todas las entidades que requieren estos servicios y aplican las normas tanto de presupuesto como de contratación pública, se encuentran ante una difícil situación al cierre de cada vigencia fiscal, problema que en un primer momento parece más presupuestal que contractual, pero con incidencia directa del primero en el segundo; pues estos elementos no pueden aplicarse de manera separada, quedando las entidades obligadas a recurrir a las figuras establecidas en la ley como excepciones al principio de anualidad.



El principio de anualidad, de acuerdo con la Corte Constitucional, 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, conciertan la viabilización de las políticas públicas, mediante la asignación de recursos (Plazas, 2014, p. 25).

Este es un concepto que, como lo indica el autor, se encuentra encaminado principalmente a la finalidad de realizar un control político sobre la ejecución de recursos, pero corresponde a una definición muy general que abarca aspectos globales de cara al contenido normativo, aunque no enfatiza en situaciones particulares que se puedan presentar en el ejercicio de la actividad contractual en los que no es posible honrar este principio, sin que esto signifique que se actúa de manera irregular o contraria a la Ley.

La Corte Constitucional ha establecido que los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso contractual, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo, por lo que no son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley orgánica y de presupuesto (Sentencia C-337 de 1993).

Estas definiciones, no tiene en cuenta que una vez suscrito el contrato, este se ve supeditado a diferentes vicisitudes que se presentan durante la ejecución contractual (suspensiones, prórrogas, mayores ejecuciones de obras, incumplimientos) o simplemente, existen contratos que deben continuar

ejecutándose de manera ininterrumpida o iniciar ejecución el primer día del año (que no es hábil), sin que sea posible atender esta contratación de manera directa o excediendo el cierre de cada vigencia de acuerdo con las disposiciones vigentes en materia contractual y presupuestal.

Cuando se realiza una revisión detallada de la legislación interna de nuestro ordenamiento jurídico, se llega a la conclusión de que para el año 2022 se tienen vigentes más de 250 normas que tienen relación directa o indirecta con contratación pública (Lee & Velandia, 2020, pp. 620-653), de las cuales, para efectos de establecer un marco normativo general, se revisaron las de mayor aplicación en la contratación pública y de las que se podría decir, conforman la base del EGCPA por un lado, y las que consagran normas de presupuesto público, aplicable a las entidades públicas que adelantan los procesos de contratación, por el otro; precisando que existe un alto número de entidades públicas que no se encuentran sometidas o no aplican el EGCPA; entidades que no se tendrán en cuenta en el presente trabajo.

<b>Clase</b>	<b>Título</b>	<b>Observación</b>
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el estatuto general de contratación pública	Base EGCPA
Ley 489 de 1998	Por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16, del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	Fundamento de los convenios y contratos interadministrativos
Ley 1150 de 2007	Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con recursos públicos	Principal modificación Ley 80 de 1993
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014	Introduce nueva modalidad de selección de contratista (Mínima Cuantía)

Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública	Conocida como estatuto anticorrupción introduce modificaciones importantes en contratación
Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones	Definición de APP
Ley 2022 de 2020	Por la cual se modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones	Norma que establece pliegos tipo
Ley 2069 de 2020	Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia	Establece criterios de desempate en todos los procesos públicos (art 30 a 36)
Ley 2080 de 2021	Por medio de la cual se reforma la Ley 1437 de 2011	Se establece una nueva modalidad de contratación directa (peritos)
Decreto-Ley 4170 de 2011	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura	Entidad rectora en temas de contratación pública
Decreto-Ley 019 de 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública	Establece modificaciones importantes en contratación
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional	Compila normas de contratación
Decreto 173 de 2016	Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los artículos 141, 196 y 197 de la Ley 1753 de 2015, sobre estructuración integral de Proyectos de Inversión; presentación de proyectos por parte del Gobierno Nacional a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) y reconocimiento de los costos de estructuración por parte de los OCAD	Establece pliegos y contratos tipo

Decreto 092 de 2017	Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso 2 del artículo 355 de la Constitución Política	Contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro
Decreto 392 de 2018	Por el cual se reglamentan los numerales 1, y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad	Acciones afirmativas – Puntos a proponentes con personal con pérdida de capacidad laboral
Decreto 342 de 2019	Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional	Pliegos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte
Decreto 2096 de 2019	Por el cual se adiciona la Subsección 2, de la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional	(Pliegos Tipo procesos obra pública de infraestructura de transporte en selección abreviada de menor cuantía
Ley 2069 de 2020	“Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”	Capítulo III Compras públicas, establece criterios de desempate en procesos públicos

Tabla: Elaboración propia.

Una primera observación que puede realizarse frente al normograma de contratación pública, incluso condensado, es que existe un alto número de normas, lo cual, constituye una problemática que bien podría ser abordada en otro tema de investigación, porque adicionalmente a que se tiene un alto número de normas, en muchas ocasiones las modificaciones en temas de contratación pública se encuentran establecidas en disposiciones que no abordan de forma principal el tema de contratación; por ejemplo, la modalidad de mínima cuantía fue introducida en el plan nacional de desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011 art 274), modalidad que posteriormente fue reproducida en la Ley 1474 de 2011 (art 94) y posteriormente incluida en el Decreto 1510 de 2013 hoy compilado en el Decreto 1082 de 2015 y reproducida nuevamente en la Ley 2069 de 2020 (Ley de



emprendimiento). Otros casos más recientes se pueden evidenciar en la reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA (Ley 1437 de 2011) contenida en la Ley 2080 de 2021, que introduce en su artículo 82 una nueva causal de contratación directa (la selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales) o la Ley por la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia (Ley 2069 de 2020) que contiene seis artículos en el capítulo III denominado compras públicas, en los cuales, entre otras cosas, se establecen criterios de desempate en todos los procesos de convocatoria realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, por lo que resulta poco práctico que estas disposiciones no se encuentren consagradas en una sola norma o por lo menos en una ley que desarrolle de manera exclusiva temas de contratación pública.

Colombia Compra Eficiente, en la revisión normativa sobre la contratación, observó la necesidad de una nueva reglamentación, pues consideraba que la existente en el Decreto 734 de 2012 era una compilación de reglas, repetición de estipulaciones que ya existían en normas superiores, como lo es la Ley 1474 de 2011 y Decreto Ley 019 de 2012 y, además, de acuerdo con el documento Memoria Justificativa del proyecto de decreto reglamentario, Colombia Compra Eficiente consideró que existía una relación inversa entre el índice de transparencia publicado por Transparencia Internacional y el articulado de la ley y los reglamentos en materia de compra pública; igualmente, expresa que “perdió de vista que la compra y la contratación pública son el instrumento para materializar las políticas públicas, cumplir las metas y objetivos de las Entidades Estatales y los planes de desarrollo nacionales y territoriales” (Rosero 2019. P. 55)

Es claro que existe una gran cantidad de normas en materia de contratación pública, pero sigue siendo necesario realizar nuevas actualizaciones mediante la expedición de nueva normativa que genere cambios radicales, ya que la base del



EGCPA continúa siendo la Ley 80 de 1993, disposición que se encuentra cercana a cumplir tres décadas, tiempo en el que se han presentado grandes cambios y avances, tanto en la sociedad como en los recursos y medios tecnológicos.

Hasta ahora se ha abordado la contratación estatal en tanto cuerpo normativo y teórico, sin hacer mayores observaciones en torno a su funcionamiento o a la necesidad de reformarlo con la finalidad de hacerlo más eficiente y competitivo. Debe reconocerse que el Gobierno nacional ha venido adelantando en los últimos años una gestión encaminada a la mejora del sistema; sin embargo, no ha sido implementada y por tanto se mantienen las fallas del sistema de contratación pública (Bahamón 2018. P.112)

Algunos temas no han sido abordados en una Ley específica, pero sí han tendido un desarrollo especial a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente a través de manuales, circulares y conceptos, las Altas Cortes han desarrollado temas precisos sobre subsanabilidad de requisitos, el acto de adjudicación, requisitos de ejecución, contratos sin el cumplimiento de requisitos legales, entre otros. Incluso los entes de Control Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República han aportado sus propias directrices y circulares sobre temas particulares, pero no se dispone de una Ley, Circular o Directriz que establezca de manera clara el procedimiento para garantizar el principio presupuestario de anualidad en los procesos de contratación que deban adelantarse al inicio de la vigencia fiscal sin aplicar contratación directa

Evidenciado este inconveniente generado por la prolífica expedición de normas que afectan el tema de contratación pública pero que se encuentran en disposiciones que abarcan diversas materias, se procederá a realizar una revisión de un segundo bloque normativo, relacionado con normas de presupuesto público aplicable a las entidades que aplican el EGCPA en sus procesos de contratación, situación que refleja nuevamente la problemática referenciada, pues todas estas disposiciones presupuestales deben aplicarse por parte de las entidades públicas en sus



procesos de contratación, pero parece ser una materia ajena y totalmente independiente; pues entre estas normas no se consulta el alcance e incidencia recíproca que poseen y por lo tanto, dificulta la aplicación de ambas de manera simultánea.

En el tema de presupuesto público es necesario precisar que existen dos normas que recopilan las principales disposiciones que regulan la materia, el Decreto 111 de 1996, que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, las cuales con conforman el estatuto orgánico del presupuesto y el Decreto 1068 de 2015, *Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*, Decreto compilatorio que integra normas que contienen disposiciones y definiciones relevantes para el desarrollo del trabajo, tales como: Decreto 568 de 1996, que define el certificado de disponibilidad como el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de aprobación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. De igual forma dispone que ese documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. Adicionalmente define el registro presupuestal como la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la aprobación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin, Decreto 4730 de 2005 que define el ciclo presupuestario y sus etapas y determina las excepciones a las vigencias futuras. También se compila Decreto 1957 de 2007 que indica a qué presupuesto debe afectar el perfeccionamiento de un contrato cuando exista en determinada vigencia una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista y el Decreto 4836 de 2011 que señala que 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.



Esta disposición también establece como condición para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, el deber de contar previamente con una autorización por parte del CONFIS o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Por lo que, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Finalmente, dentro de esta revisión normativa, debe incluirse, que específicamente para el departamento de Caldas, fue expedida por la Asamblea Departamental la Ordenanza 601 de 2008, *“Por medio de la cual se compilan las ordenanzas 197 de 1996, 288 de 1998 y 574 de 2007 y se unifica el estatuto orgánico de presupuesto del departamento de caldas y se ajustan a la normatividad legal vigente”*.

Esta ordenanza reproduce casi de manera íntegra las disposiciones establecidas a nivel nacional en el estatuto orgánico de presupuesto, con los ajustes respectivos, por lo que las limitaciones establecidas de manera general, son aplicables igualmente al ente territorial y a sus entidades descentralizadas, lo que hace necesario conceptualizar los pronunciamientos de autoridades nacionales como el ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los que se ha abordado el tema de las situaciones que se puedan presentar en la ejecución contractual que representen una vulneración al principio de anualidad, precisando que no se cuenta con una solución precisa que pueda ser utilizada por las entidades públicas que apliquen el EGCAP más allá de la constitución de vigencias futuras.

Clase	Título
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la

	descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional
Ley orgánica 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
Ley 1483 de 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales
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
Decreto 28 de 2008	Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones
Decreto 1068 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público
Ordenanza 601 de 2008	Por medio de la cual se compilan las ordenanzas 197 de 1996, 288 de 1998 y 574 de 2007 y se unifica el estatuto orgánico de presupuesto del departamento de caldas y se ajustan a la normatividad legal vigente

## 1.1 Principios presupuestales y contractuales

Todo el concepto de presupuesto público desarrollado hasta este momento tiene un sustento normativo y de igual forma, cuenta con un norte estructurado en principios que rigen todos los procedimientos presupuestarios. Los principios del sistema presupuestario fueron detallados inicialmente en la Ley 38 de 1989, en los que se encontraban consagrados expresamente los principios de Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Equilibrio e Inembargabilidad (Ley 38 de 1989, art 8 y ss). Si bien es cierto, esta disposición fue expedida antes de la vigencia de la Constitución Política de 1991, dichos principios fueron reproducidos en la Ley 179 de 1994 y a su vez, estos fueron incorporados en el Decreto 111 de 1996, quedando como definitivos y vigentes a la fecha los siguientes principios: i) Planificación, ii) Anualidad, iii) Universalidad, iv) Unidad de Caja, v) Programación Integral, vi) Especialización, vii)

Inembargabilidad, viii) Coherencia Macronecómica y ix) Homeóstasis (Decreto 111 de 1996, art 12 y ss).

Frente a la vinculación y obligatoriedad de los principios normativos se ha tenido una gran discusión, existen grandes tratadistas que concluyen y defienden la idea de que un Estado Social de Derecho debe estar regido en mayor medida por principios y estos deben estar por encima de la norma. Es así como el tratadista Robert Alexy edifica su teoría de los principios como mandatos de optimización, en tanto son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas existentes, lo cual tiene un efecto práctico cuando se presenta una colisión de principios:

Cuando dos principios entran en colisión – tal como es el caso cuando según un principio algo está prohibido y, según otro principio, está permitido- uno de los principios tiene que ceder ante el otro. Pero, esto no significa declarar inválido el principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada de manera inversa. Esto es lo que se quiere decir cuando se afirma que en los casos concretos los principios tienen diferente peso y que prima el principio con mayor peso. Los conflictos de reglas se llevan a cabo en la dimensión de la validez; la colisión de principios – como solo pueden entrar en colisión principios válidos- tiene lugar más allá de la dimensión de la validez, en la dimensión del peso” (Alexy, 1986, p. 86).

Los principios de la contratación estatal se encuentran codificados en la Ley 80 de 1993 y al respecto consagra el artículo 23:

De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y



responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Por su parte, el artículo 24 *ibídem*, regula el Principio de Transparencia; el artículo 25, el Principio de Economía; el artículo 26, el Principio de Responsabilidad y en el artículo 28, dispone sobre interpretación de las reglas contractuales, lo siguiente:

En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos

En cuanto a los principios presupuestales, se realiza un análisis similar y no se discute su poder vinculante, tesis que ha sido defendida por la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos (entre ellos la sentencia C-337 de 1993) y por varios doctrinantes, entre los que se encuentra Álvaro Pío Guerrero Vinueza, quien manifiesta:

Con la globalización se ha venido consolidando una corriente del pensamiento económico-fiscal, en el contexto del derecho de la hacienda pública y del constitucionalismo economicista, que pretende constitucionalizar los llamados “principios presupuestales”, a través de normas de la más alta jerarquía, mediante las cuales se establecen parámetros de prudencia y medida con relación a la gestión presupuestal, en aras de la consecución de lo que se denomina “sostenibilidad fiscal”, que

[REDACTED]

no es otra cosa que una herramienta financiera para mantener dicho equilibrio (Vinueza, 2012, p. 58)

Para abordar el tema de los principios presupuestales y su fuerza vinculante es importante recordar lo que al respecto ha indicado la Corte Constitucional:

Los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley orgánica y determinantes de la Ley anual de presupuesto (Sentencia C-337 de 1993).

El Principio de anualidad presupuestal, se encuentra definido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto al establecer que el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año (artículo 14 Decreto 111 de 1996) y por lo tanto, 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 compromiso caducarán sin excepción.

El principio de la anualidad presupuestal se encuentra desarrollado en varias disposiciones constitucionales: artículos 346, 347, 348, 349, y 354 y de igual forma, existen varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que abordan el tema de manera directa. El artículo 346 de la Constitución Política hace referencia a este principio respecto de la aprobación, y en el artículo 8 Inciso 1 de la Ley 819 de 2003, en lo referente a la ejecución, en los siguientes términos:

Reglamentación a la programación presupuestal. 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.

El principio de la anualidad del Presupuesto está expresamente consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución. El inciso primero del artículo 346 dice que "El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones..." Y el mismo inciso del artículo 347 dispone que "El Proyecto de Ley de Apropriaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (sentencia C-502 de 1993)

Salvo el caso de la ley que adopte el plan de inversiones públicas – que contendrá presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión -, a la cual se refiere el artículo 339 de la CP, el principio de anualidad del presupuesto se impone de conformidad con distintas disposiciones de la Carta (CP arts. 354, 346, 347, 348 y 349. (Sentencia C-490 de 1994).

El principio de anualidad implica que las apropiaciones aprobadas en cada vigencia fiscal tienen una existencia legal temporal que limita a las entidades públicas para asumir compromisos y obligaciones en un determinado periodo, pero no puede desconocerse que los compromisos y obligaciones adquiridas pueden trascender la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre, ya que grandes proyectos de ejecución de obras de infraestructura vial y de transporte, entre otras, requieren de un plazo superior. O también puede ocurrir que el recibo de los bienes o servicios, o el pago de estos, por cualquier circunstancia, se realice en la vigencia siguiente a la ejecutada o contratada. En estos eventos, es posible evidenciar una vulneración del principio de anualidad, pero en situaciones normales, esta vulneración ha sido aceptada por la ley y se encuentra regulada en figuras como vigencia futura, reserva presupuestal, cuentas por pagar, entre otras; ya que la práctica administrativa se encuentra sujeta a un sin número de



eventualidades que pueden afectar la ejecución de cualquier contrato, así lo demuestran con suma claridad Naranjo y Cely en artículo publicado por la universidad Externado de Colombia al plantear el siguiente ejemplo:

Sin embargo, en la práctica presupuestal muchas veces no es posible cancelar una partida dentro de su respectiva vigencia presupuestal. Piénsese, a guisa de ejemplo, en un contrato de construcción de una carretera que se termina por fuera del tiempo inicialmente convenido (v.gr. el 25 de diciembre de 2004), porque las condiciones climáticas impidieron la ejecución de este durante dos o tres meses, y habrá de entregarse la obra por fuera de la vigencia presupuestal en que fue aprobada la partida. El contrato por la prórroga o suspensión, según fuese el caso, habría de extenderse hasta el 30 de marzo, razón por la cual no podrá la administración cancelar la obligación correspondiente en la vigencia presupuestal originaria, sino en la que se entregó la obra completamente ejecutada (Naranjo & Cely, 2008, p. 25)

Las reservas presupuestales, de acuerdo con lo previsto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en los decretos 568 de 1996, 4730 de 2005 y 1957 de 2007, son los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y, por lo mismo, se pagarán dentro de la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior; es decir, con cargo al presupuesto que las originó, siendo necesario para proceder a su ejecución que se constituyan reservas para honrar dichos compromisos, por lo que constituye un mecanismo que le permite a la administración trasladar la ejecución de una obligación asumida en un contrato a la siguiente vigencia, pero siempre motivada o sustentada en hechos posteriores a la celebración del contrato (imprevistos).



Las reservas presupuestales tienen su fundamento legal en el artículo 72 de la ley 38 de 1989 y posteriormente, el artículo 8 de la ley 225 de 1995 modificaría la ley 38 de 1989, definiendo con exactitud este concepto y algunos requisitos para su constitución, estableciendo en forma expresa las cuentas por pagar, disposición que sería compilada, por el Decreto 111 de 1996 en su artículo 89, el cual dispone:

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.

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.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo

La otra figura de recurrente por parte de las entidades y que constituye una excepción al principio de anualidad corresponde a la vigencia futura. Si bien es cierto, las vigencias futuras revisten la calidad de excepciones al principio de la anualidad presupuestal, no se configuran en el cierre presupuestal; por el contrario, su génesis yace en las primeras fases del ciclo presupuestal como



producto de la debida planeación; esto es, en el momento de la aprobación del presupuesto, y tiene, desde el marco contractual, gran relevancia para el perfeccionamiento y ejecución de los contratos estatales.

Según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la excepción presupuestaria trata de la autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de las vigencias autorizadas; en otras palabras, la vigencia futura es la licencia otorgada para afectar presupuestos posteriores con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de los presupuestos, conformándose de esta manera la excepción a la razón fundamental de la anualidad, habida cuenta que la autorización de los gastos aludidos se concreta con anterioridad a que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar, lo que hace que la existencia legal de las mencionadas autorizaciones se prorrogue por varias vigencias.

Como indica en un artículo el tratadista Juan Camilo Restrepo Salazar, existen varias razones que hacen necesarias las autorizaciones de vigencias futuras, explicación que realiza el autor al intentar dar respuesta a la incógnita relacionada con el tratamiento que se hace a esta figura en la ley orgánica 819 de 2003:

¿Por qué se ocupa del tema de las vigencias futuras la Ley 819 de 2003? Por una razón simple: porque si bien es cierto existen determinadas obras públicas que por la complejidad de su financiación o por sus modalidades técnicas es imposible ejecutarlas en una sola vigencia, y al mismo tiempo puede resultar conveniente a fin de darles certeza de financiamiento en el tiempo tratarlas como vigencias futuras, no es menos cierto que su uso tiene que ser controlado y selectivo, puesto que, como las vigencias futuras



comprometen gastos de presupuestos venideros, si de ellas se hace un uso desmesurado pueden llegar a copar grandes porciones del gasto asignable en los presupuestos del futuro (Restrepo, 2005, p. 97)

Nuestra Constitución Política establece dos principios básicos del presupuesto público colombiano aplicables a la figura de vigencia futura: el principio de universalidad y el principio de anualidad. Esta figura es un mecanismo presupuestal mediante el cual se planea un gasto haciendo uso de una o varias vigencias fiscales siguientes a la que se solicitan. La Ley 819 de 2003, estableció para las entidades del orden nacional dos tipos de vigencias futuras: i) Ordinarias, cuya ejecución se inicia afectando el presupuesto de la vigencia en curso (artículo 10) y ii) Excepcionales, cuyas obligaciones afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras y no cuentan con apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización, estas serán aprobadas para obras de infraestructura y garantía de concesiones (artículo 11).

Vigencias futuras ordinarias: Disponen los dos primeros incisos del artículo 9 de la ley 179 de 1994, modificado por el artículo 10 de la ley 819 de 2003, que el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumplan los requisitos allí establecidos.

El contenido de este artículo permite dilucidar cómo el CONFIS, o quien haga sus veces en el nivel territorial, debe ser la entidad encargada del otorgamiento de la autorización de la asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras. Por otra parte, y en lo que concierne a las condiciones que deben subsistir para que el mencionado órgano proceda a autorizar la asunción de las obligaciones, se establecen: a) el monto máximo de vigencias futuras, su plazo y las condiciones financieras de las mismas consulten las metas plurianuales del Marco Fiscal de



Mediano Plazo. b) que, como mínimo, toda vigencia futura que se solicite debe contar con una apropiación inicial del 15% que debe estar disponible en la vigencia fiscal en que dicha vigencia futura es autorizada. c) que cuando se trate de proyectos de inversión nacional debe obtenerse el concepto previo y favorable tanto del Departamento Nacional de Planeación como del Ministerio del ramo.

No obstante los múltiples requisitos y condiciones necesarios para otorgar la autorización de asumir las obligaciones con cargo a recursos de presupuestos futuros, el autor Juan Camilo Restrepo señala los riesgos del uso indiscriminado sobre el citado mecanismo presupuestario:

Uno de los riesgos mayores que plantea la utilización de las vigencias futuras consiste en que un gobierno en ejercicio puede, eventualmente, si de las vigencias futuras hace un uso abusivo, llegar a comprometer en alto grado el margen de asignación de gasto público de las administraciones venideras. Por eso, cuando el CONFIS autoriza comprometer presupuestos venideros con cargo a una vigencia futura, estas, en principio, “no podrán superar el respectivo período de gobierno”, a menos que se trate de asuntos de importancia estratégica, previamente declarado por el CONFIS (Restrepo, 2005, p. 101).

Vigencias Futuras excepcionales: Otra modificación realizada por la ley 819 de 2003, se dio cuando el artículo 11 de esta normatividad varió el artículo 3 de la ley 225 de 1995 que reglamentaba la institución de las vigencias futuras de carácter excepcional, el tenor del precepto en mención es el siguiente:

El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman



obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1 de esta ley.

La secretaría ejecutiva del CONFIS enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS. Estos contratos se registrarán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Como se puede observar, el CONFIS, o quien haga sus veces en el nivel territorial, tiene la facultad de autorizar vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, lo que constituye la principal diferencia con las vigencias futuras ordinarias. Estas autorizaciones excepcionales pueden proceder solamente para el caso de vigencias futuras que cobijen el desarrollo de obras en los siguientes sectores: energía, infraestructura, aeronáutica, comunicaciones, defensa y seguridad y garantías a los contratos de concesión, previamente declarados como de importancia estratégica.

Algunos doctrinantes (Juan Camilo Restrepo, Álvaro Pío Guerrero Vinuesa, Mauricio Plazas Vega, entre otros), han entendido que la excepción encuentra sustento en la necesidad de financiar obras de considerable relevancia en las que probablemente sea difícil disponer, para la vigencia en que se autoriza, la formalización del financiamiento necesario para acreditar una apropiación inicial. Este es el motivo para que la norma haya previsto la posibilidad de absolver del



requisito de la inclusión al menos una apropiación equivalente al 15% del valor de las mismas dentro del presupuesto en la vigencia en que se autoriza.

Para el caso de vigencias futuras para entidades territoriales, inicialmente la Ley 819 de 2003 estableció en su artículo 12 la constitución de vigencias futuras cuando de ellas se hiciera uso por parte de las administraciones territoriales, pero solo se refirió a vigencias futuras ordinarias, restringiéndolas al periodo de gobierno, salvo que se trate de proyectos de gastos de inversión, los cuales requieren que sean declarados previamente como de importancia estratégica por parte del consejo de gobierno y adicionalmente, prohíbe la autorización de estas vigencias futuras en el último año de gobierno, excepto las requeridas para la celebración de operaciones de crédito público.

Existen ciertas particularidades inherentes a las vigencias futuras en las entidades territoriales, no obstante percibirse un patrón que se aplica de manera general según las directrices de las normas ya estudiadas.

Analizada la aplicación de las disposiciones de la ley 819 de 2003 en el orden nacional y territorial, se puede entrever un control político más riguroso en el ámbito territorial.

Mientras en este nivel la autoridad que avala las vigencias futuras es la misma que aprueba los presupuestos anuales, es decir las asambleas departamentales o concejos municipales, en lo nacional, tal potestad la retiene el CONFIS, y en el caso de las vigencias futuras de naturaleza excepcional, el CONPES; pero, al contrario de los entes territoriales, no el Legislador nacional. En este sentido podemos anotar que el control político previsto por la ley para la apertura de vigencias futuras es más estricto a nivel local que a nivel nacional (Restrepo, 2005, p. 87).



Se deben destacar los dos requisitos que impone la ley orgánica 819 de 2003 para las vigencias futuras que se autoricen en el orden local, los cuales no se emplean para las vigencias que se constituyen en el presupuesto nacional. Ellos son: la Corporación de Elección Popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede en su capacidad de endeudamiento.

Sobre el particular, el autor Restrepo indica dos características que diferencian a las vigencias futuras de las entidades territoriales con las del Gobierno Nacional. Para las primeras, las obras que se financien con vigencias futuras deben estar obligatoriamente contenidas en sus correspondientes planes de desarrollo, mientras que, para el Gobierno Nacional, la redacción de la ley le otorga mayor flexibilidad. O sea, el Gobierno central podría abrir vigencias futuras para respaldar la ejecución de inversiones que no estén contenidas en el Plan cuatrienal de desarrollo, pues ningún texto de la Ley 819 lo impide. En cambio, para las entidades territoriales la obligación de que las vigencias futuras sólo pueden amparar proyectos consignados en sus respectivos planes de desarrollo es perentoria.

## **2. Capítulo 2**

### **Relación entre la contratación pública y el presupuesto público**

Establecidas las particularidades del presupuesto público y su regulación tanto a nivel nacional como departamental, se hace necesario contextualizar los requisitos de ejecución del contrato que tienen un componente presupuestal, pues la



contratación pública, al ser un mecanismo de ejecución de recursos (gasto), tiene una correlación innegable e inevitable con el presupuesto público desde el punto de visto de la legalidad y la viabilidad de cualquier contrato que suscriba una entidad sometida al EGCAP.

## **2.1 Requisitos de ejecución de los contratos estatales desde el presupuesto público:**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos suscritos por las entidades públicas se entenderán perfeccionados solo con la suscripción por las partes del documento contentivo del acuerdo de voluntades, cuando se establece que los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito (se exceptúa lo establecido para los contratos de mínima cuantía).

Aceptando que los contratos estatales son verdaderos contratos, podríamos acudir a la definición general del contrato o convención que establece el código civil en su artículo 1495 y simplemente especificarla a partir del factor orgánico. En tal sentido, serían contratos estatales, el acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer, o no hacer una cosa, siempre que al menos una de ellas sea una entidad estatal (Herrera 2012, p. 507).

Respecto a los requisitos de ejecución de los contratos estatales, el tema se encuentra regulado en la Ley 1150 de 2007, específicamente en el artículo 23, modificatorio del inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en donde se establecieron como requisitos de ejecución: la aprobación de la garantía y la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, así como que el contratista acredite que se encuentra al día en el pago de aportes relativos al Sistema de Seguridad Social.



Estos requisitos han sido objeto de diversas interpretaciones y regulaciones. Respecto al requisito de las disponibilidades presupuestales, el Decreto 734 de 2012 (no vigente a la fecha), establecía que para la legalización del contrato se requerirá que se efectúe el correspondiente registro presupuestal por parte de la entidad contratante, cuando a ello haya lugar de acuerdo con la ley orgánica de presupuesto y sus disposiciones complementarias, disposición poco clara e incluso contradictoria, pues establece requisitos de legalización y ejecución, sin que en ninguna norma se pueda determinar de manera clara qué debe entenderse por legalización del contrato y consagra de igual forma el registro presupuestal como requisito de legalización, pero al mismo tiempo en su inciso tercero indicaba que este documento corresponde a un requisito de ejecución.

El dilema que durante años ha estado presente en relación con determinar si el registro presupuestal corresponde o no a un requisito de ejecución, tiene su origen precisamente en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, al establecer en el artículo 71 lo siguiente:

Artículo 71: 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.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos (...).

En algún momento se consideró que esta disposición era aplicable a los contratos estatales, entendidos estos como un acto de la administración ante la falta de



definición legal de lo que debe entenderse como acto administrativo, ya que respecto a lo que debe entenderse como acto administrativo ha sido una definición desarrollada por la doctrina y la jurisprudencia, de donde resaltamos la definición de la Corte Constitucional que lo define como:

La manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos, ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra estos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y al respeto por las garantías y derechos de los administrados (Sentencia C 1436 de 2000).

El Consejo de Estado en sentencia del 07 de febrero de 2013, M.P Marco Antonio Velilla, expediente 2009-01412, reitera el concepto contenido en sentencia de 19 de julio de 2012, expediente 2004-00187, proferida por la misma sección, en donde se define el acto administrativo como: Manifestaciones de la voluntad proferidos unilateralmente por la administración que tienen la virtualidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de distinto orden y que ordinariamente están revestidos por formas tradicionales –como decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, etc.-. En ocasiones la administración omite la formulación tradicional enunciada y se expresa a través de oficios, memorando, circulares, conceptos, etc.

Por su parte, la doctrina aporta la siguiente definición de acto administrativo:

El acto administrativo en Colombia es toda declaración de voluntad, juicio, cognición o deseo que se profiere de manera unilateral, en ejercicio de la función administrativa y produce efectos jurídicos directos o definitivos sobre un asunto determinado (Berrocal, 2009, p. 108).

De acuerdo con las definiciones aportadas, en lo que coinciden varios doctrinantes al respecto, es que existen unos requisitos esenciales que determinan la calidad de acto administrativo, dentro de los cuales se encuentra la unilateralidad; esto es,

que solo se requiere la voluntad de la administración, característica que por esencia no existe en ningún contrato de derecho privado o público, ya que el acuerdo de las voluntades es un requisito de la esencia de cualquier contrato.

Este concepto ha sido desarrollado de manera amplia por la jurisprudencia del Consejo de Estado, tal como indica Jaime Orlando Santofimio Gamboa:

Si bien en vigencia de los anteriores Estatutos contractuales se entendió equivocadamente que en virtud del artículo en mención (art 71 Decreto 111 de 1996) el registro presupuestal se constituía en un requisito de perfeccionamiento del contrato estatal, hoy por hoy es claro que éste es un requisito de ejecución del contrato estatal, pues el inciso primero del artículo 41 de la ley 80 de 1993 es claro al señalar que el contrato existe y se entiende perfeccionado una vez existe acuerdo entre las partes sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito, razón por la cual forzoso es de concluir que el registro presupuestal no afecta ni la existencia ni el perfeccionamiento del contrato estatal sino su ejecución, máxime si el inciso segundo del mismo artículo preceptuaba que *“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 en la ley orgánica de presupuesto (Sentencia 26409 de 2015).*

Pero no puede desconocerse que incluso por parte del Consejo de Estado se han emitido pronunciamientos en defensa de la tesis errada, como en sentencia de 23 de junio de 2005, radicación 07001-23-31-000-1995-00216-01(12846), C.P Germán Rodríguez Villamizar:

Por el contrario, el registro presupuestal sí constituye un requisito de perfeccionamiento del contrato, lo cual se extrae del inciso segundo del



mismo artículo 49 de la Ley 179 de 1994, cuando hace alusión a que "esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos", refiriéndose estrictamente a la operación de registrar la afectación presupuestal que se hace con el acto administrativo o contrato que compromete el presupuesto. En consecuencia, su omisión, para aquellos contratos que lo requieren, genera la falta de perfeccionamiento del contrato, que éste no se pueda considerar en el tránsito jurídico y por ende, imposibilita su ejecución. Adicionalmente y al igual de lo que sucede con la ausencia de certificado de disponibilidad presupuestal cuando éste se requiere, su omisión genera responsabilidad personal y pecuniaria del servidor o servidores públicos responsables del contrato, y aunque es ésta una obligación de la entidad estatal, el contratista no podrá iniciar el contrato hasta tanto no se haya realizado el registro respectivo.

Con la finalidad de aclarar el tema y evidenciado el error en que se estaba incurriendo, se presentó cambio de jurisprudencia en el sentido de considerar el registro presupuestal como un requisito de ejecución; posición que ha sido reiterada, tal como se indica en el auto 2017-01443/60049 de febrero 14 de 2019, C.P Marta Nubia Velásquez Rico, en donde se precisó que, a partir del año 2006, la sección tercera del Consejo de Estado ha reiterado en múltiples oportunidades que la disponibilidad y el registro presupuestal son requisitos de legalidad del gasto y no de validez del contrato. La asignación de las disponibilidades es un requisito para la ejecución de los pagos comprometidos en el contrato, según lo ha indicado la jurisprudencia.

Como pudo observarse, se han tenido diferentes posiciones frente al tema del registro presupuestal, considerándose en algún momento como requisito de perfeccionamiento, pero a la fecha se tiene claro que constituye un requisito de ejecución, incluso la jurisprudencia ha establecido una posición intermedia en el escenario de advertir la no expedición del registro presupuestal con posterioridad al inicio de ejecución del contrato, pero en vigencia de este, indicando que:



La omisión respecto del trámite del presupuesto del contrato, traduce en el incumplimiento de una obligación de la entidad pública, que le fue impuesta por la ley (art. 41, ley 80 de 1993) y, en este caso, también por el contrato. Cabe igualmente advertir que la ausencia de registro presupuestal no produce la inexistencia del contrato estatal, determina su inejecución, la que aunada a los perjuicios que cause al contratista, configura la responsabilidad contractual del ente público infractor (*Sentencia* radicación número: 73001-23-31-000-1997-05001-01(15307))

Posición que permite entender este requisito como una obligación contractual a cargo de la entidad pública y en este escenario preciso, puede permitir el saneamiento de esta situación directamente por la entidad en aplicación de lo establecido en el artículo 49 de la Ley 80 de 1993.

Frente a la obligatoriedad de contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, no existe duda que para proceder con la contratación, es necesario contar con su existencia de manera previa (artículo 49 Ley 179 de 1994), por lo que la norma al establecer la existencia de las disponibilidades presupuestales como requisito de ejecución, se refiere al registro presupuestal y no al certificado de disponibilidad presupuestal.

En todos los procesos de selección donde se exija la publicación del proyecto de pliego de condiciones, vale decir, para las modalidades de selección de contratista de i) licitación, ii) selección abreviada y iii) concurso de méritos, no es obligatorio para las entidades estatales convocantes contar con el certificado de disponibilidad presupuestal al momento de publicar el proyecto de pliego de condiciones; ello se justifica dado que, para dicha etapa, la contratación aún no es obligatoria, pues la entidad puede decidir legítimamente no continuar con el proceso de selección (Rosero 2019, p. 85).



Es clara la relación que existe entre el tema presupuestal y la contratación pública, tanto desde el inicio de los procesos de selección de contratistas, como desde el cumplimiento de requisitos de ejecución de los contratos suscritos, por lo que los servidores públicos responsables de adelantar los procesos contractuales deben dar aplicación a ambas disposiciones, tal como lo señala la Ley 80 de 1993, artículo 23: “Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad”. De igual forma, la Ley 489 de 1998, en el párrafo del artículo tercero indica: “Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”

El tema presupuestal ha sido de gran debate y ha tenido incidencia directa en materia de contratación pública y a la fecha no se tiene una posición clara frente a cómo debe proceder una entidad pública que requiere realizar contratación a partir del 01 de enero para adquisición de bienes y servicios en los que no se puede realizar contratación directa sin vulnerar el principio presupuestal de anualidad, precisando que el tema contractual y el presupuestal tienen normas diferentes que los regulan, las cuales, en ocasiones, parecieran contener disposiciones contradictorias o de difícil armonización.

## **2.2 Mecanismos de selección de contratistas**



El EGCAP establece como mecanismo de selección de contratistas cinco modalidades: Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos, Mínima Cuantía y Contratación Directa (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015).

Algunas disposiciones presupuestales, como el principio de anualidad<sup>2</sup>, no consultan el marco normativo establecido en materia de contratación pública en algunos temas específicos, pues si revisamos las posibilidades que se tienen en materia contractual para que un contrato inicie ejecución en los primeros días del año, solo es posible aplicar una de dos alternativas: i) que se realice mediante contratación directa o ii) que ya se tenga en ejecución desde la vigencia anterior. En este orden de ideas, el principio presupuestal de mayor incidencia para el presente trabajo de investigación lo constituye el de anualidad, por lo que se hace necesario establecer la afectación que dicha norma tiene sobre las contrataciones que adelantan las entidades públicas, principalmente cuando se requiere el servicio desde el inicio de la vigencia o en el último año de gobierno, en el que se tiene expresamente prohibida la autorización de vigencias futuras para atender gastos de funcionamiento; atendiendo que la actividad contractual de las entidades públicas en ese escenario y momento preciso no se encuentra regulada de manera expresa y no se tiene un lineamiento o disposición legal de cómo debe actuarse.

Según lo normado en el párrafo del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, la licitación pública es el “Procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellos la más favorable”, modalidad que corresponde a la regla general en los procesos de selección, pues busca que la entidad estatal tenga la posibilidad de recibir el mayor número de ofertas, a fin de contar con amplias posibilidades en la selección de la mejor, acorde

---

<sup>2</sup> Ver entre otras sentencias de la Corte Constitucional: C-478 de 1992, C-337 de 1993, C-502 de 1993, C-192 de 1997, C-283 de 1997, C 1065 de 2001, Consejo de Estado Rad 73001-23-31-000-1997-05001-01(15307).



con las necesidades definidas en el pliego de condiciones y en los documentos y estudios previos.

La selección abreviada, acorde con el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse mediante procesos más simplificados que en la licitación pública, pero garantizando igualmente la eficiencia de la gestión contractual y la selección objetiva.

A diferencia de la Licitación Pública y siguiendo la disposición del legislador de establecer la licitación pública como la regla general, el procedimiento de selección abreviada aplica de manera restrictiva y solo para los casos taxativos establecidos en la Ley (artículo 2, Ley 1150 de 2007), donde se consagran nueve causales para poder acudir a este mecanismo de selección.

El concurso de méritos corresponde a otra forma de contratación del Estado, se establece en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y su reglamentación se encuentra del artículo 2.2.1.2.1.3.1.1 al 2.2.1.2.1.3.25 del Decreto 1082 de 2015 y está consagrada para la selección de consultores, los cuales aparecen descritos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

El mecanismo de selección de concurso de méritos corresponde a quienes realizan estudios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad, factibilidad, asesorías técnicas de coordinación, control supervisión, interventoría, asesoría o gerencia de obras y proyectos, dirección, programación de obras y proyectos, dirección, programación y ejecución de diseños, planos, anteproyectos y para los proyectos de arquitectura, (Dávila, 2015, P. 35).



El procedimiento de selección de contratación directa se encuentra consagrado en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, su reglamentación se encuentra en los artículos 2.2.1.2.1.4.11 y siguientes del Decreto 1082 de 2015, así como en el Decreto 92 de 23 de enero de 2017. Corresponde a un proceso de excepción frente al proceso de convocatoria pública; no obstante, tiene una regulación especial que exige el cumplimiento del deber de selección objetiva, razón por la que previamente la entidad debe emitir un acto administrativo de justificación de la modalidad de selección, en el que se debe indicar la causal invocada, el objeto del contrato a celebrar, el valor del presupuesto y las condiciones a exigir al contratista, así como el lugar para la consulta y estudio de los documentos previos.

Al igual que en la selección abreviada, las causales para aplicar el procedimiento de selección de contratación directa son taxativas y por lo tanto, para acudir a este proceso de selección, el bien o servicio deberá enmarcarse en una de las condiciones precisas detalladas en la norma.

La contratación de mínima cuantía es la más reciente incorporación al EGCAP como mecanismo de selección, incluida en un primer momento en el plan nacional de desarrollo 2010-2014 artículo 274 que adiciona el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, procedimiento que después es reproducido en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, en el Decreto 1510 de 2013 hoy compilado en el Decreto 1082 de 2015 y nuevamente reproducida por la Ley 2069 de 2020, sin que se haya presentado mayores variaciones en su reglamentación en ninguna de estas disposiciones. Con su inclusión, se estableció un procedimiento público, pero sencillo, para la adquisición de bienes, obras y servicios, cuyo valor no supere el 10% de la menor cuantía de la entidad y donde el único factor de selección para determinar la mejor oferta es el precio.

Como puede observarse, los procedimientos establecidos en la ley para selección de contratistas deben estar acordes con el principio de planeación, pues se requiere tener conocimiento previo de las necesidades que cada entidad pretende



atender con la contratación realizada, la adquisición de un bien o servicio debe satisfacer una necesidad previamente establecida por la entidad mediante la utilización de la herramienta denominada el Plan Anual de Adquisiciones, pues no en vano, el Decreto compilatorio de las principales normas en materia de contratación pública (Decreto 1082 de 2015), se denomina “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”.

Si bien es cierto el EGCAP no define, ni establece como uno de sus principios el de planeación, este principio en la Contratación Pública, es quizá la piedra angular de los procesos contractuales, en ese sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de su incorporación en el desarrollo contractual, argumentando que:

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos (Sentencia C-300, 2012)

Tal como refiere el autor Jhon Fredy Silva Tenorio al manifestar que, si bien es cierto, el EGCAP no contenía norma expresa que contemplara este principio, dicha situación fue resuelta a luz del carácter normativo del que gozan los principios, pasando de ser no solo una declaración programática, sino el reconocimiento de estar dotados de fuerza normativa y suficiente para la aplicación de casos particulares.

Este principio (refiriéndose al principio de planeación) no fue expresamente nominado en el Estatuto General de Contratación de la Administración



Pública, en una interpretación sistemática del artículo 209 de la Constitución y de la propia Ley 80 de 1993 y normas posteriores, se desprende la necesidad de asignar un deber de conducta a cargo de las entidades del Estado en adelantar el proceso de contratación, teniendo en cuenta las necesidades a satisfacer, el objeto a contratar y los recursos disponibles para la ejecución del contrato (Tenorio, 2019. P. 14)

En aplicación del principio de planeación y a efectos de determinar cuál es el mecanismo de selección que debe utilizar una entidad para adelantar un proceso de contratación, se debe revisar si la obra, bien o servicio se encuentra establecida como una de las causales taxativas para acudir a la contratación directa. Realizado este primer filtro, se debe determinar el presupuesto de la contratación, para efectos de establecer si el mecanismo de selección puede ser a través de un procedimiento de mínima cuantía y una vez descartados estos dos mecanismos de selección (que constituyen las excepciones principales a los procesos de convocatoria pública), se deberá realizar un estudio más detallado del objeto y el valor, para ubicarlo en el procedimiento específico de los tres restantes (selección abreviada, concurso de méritos o licitación pública).

El hecho de que una referencia relevante para determinar el procedimiento a aplicar, una vez descartado el procedimiento de contratación directa, sea el presupuesto oficial determinado por la entidad, empieza a demostrar la inseparable relación que tiene estos dos conceptos y la incidencia del presupuesto en la contratación, conceptos que no pueden desligarse el uno del otro a partir de este momento, durante la ejecución proceso de contratación, en la etapa contractual e incluso en la etapa pos contractual.

La determinación del presupuesto público para efectos contractuales en cada entidad estatal se encuentra reglada por una norma de contratación pública (Ley 1150 de 2007, artículo 2), esta disposición establece como el nivel más bajo para determinar las cuantías de contratación de las entidades públicas sometidas



al EGCPA, las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, lo que equivale en valor correspondientes a la vigencia 2021 a un presupuesto de un poco más de cien mil millones de pesos. Las entidades que se encuentren en este rango, solo aplicarán licitación pública para algunos procesos que superen los 280 salarios mínimos legales mensuales, esto es, aproximadamente doscientos cincuenta millones de pesos y por lo tanto, la principal razón para que una entidad estatal no acuda a la licitación pública como mecanismo de selección no tiene fundamento en intenciones corruptas, sino en una limitante establecida en la misma Ley, por lo que casi nunca puede hacerlo; ya que no se tiene una lista taxativa (como se tiene en los otros procesos de selección como consultoría, contratación directa, selección abreviada) para acudir a este mecanismo de selección, pues como se indicó, el referente principal es el valor de la contratación que se pretende adelantar contrastado con el presupuesto aprobado para la entidad expresado en S.M.L.M.V, precisando que no aplica para algunos bienes o servicios independientemente de del valor del proceso de contratación, como para el proceso de concurso de méritos o las causales de selección abreviada diferentes a la de menor cuantía.

A partir del contenido de esta norma encontramos la relación directa que existe entre las disposiciones presupuestales y la contratación pública en Colombia, ya que desde el presupuesto aprobado en cada entidad se establece el valor de la menor cuantía que regirá para esa entidad durante toda la vigencia y ese referente será al mismo tiempo el que determine los procesos que se adelantarán por selección de mínima cuantía (hasta el 10%) y la licitación pública (procesos que superen el valor de la menor cuantía).

Otro hecho relevante y no menos significativo que establece una relación innegable entre estas dos materias, es que la Ley orgánica de presupuesto establece cuáles son las entidades que tienen capacidad para celebrar contratos, (Decreto 111 de 1996 cap. XVI. De la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal). Esto significa que la capacidad para celebrar contratos



es un asunto que se incorpora dentro de la Ley orgánica de presupuesto y no es el EGCAP el que asigna a las entidades estatales la capacidad para realizar contratos, siendo este el único tema que se regula de manera expresa en la Ley de presupuesto con incidencia o alcance contractual.

De acuerdo con lo anterior, solo tienen capacidad para celebrar contratos las entidades que corresponden a una sección del presupuesto general de la nación, tales como los ministerios, quienes a pesar no tener personería jurídica, la Ley orgánica de presupuesto establece que, por corresponder a una sección del presupuesto, tienen capacidad para celebrar contratos, por lo que no celebran contratos en virtud de una delegación del Presidente, sino en virtud de una capacidad directamente otorgada por la Ley orgánica de presupuesto.

Se ha evidenciado entonces que, en materia de contratación, establecer la respectiva modalidad de selección para adquirir un bien, obra o servicio no es un tema facultativo para la entidad, por lo que atendiendo el objeto y el valor establecido como presupuesto oficial y en caso de no encontrarse dentro de una de las causales taxativas de contratación directa, es necesario aplicar alguno de los procedimientos de selección establecidos en la ley, lo que requiere tiempo y acreditación de varios requisitos (legales y presupuestales), lo que impide que algunas necesidades propias del servicio público sean atendidas de manera inmediata al inicio de la vigencia fiscal, principalmente, por la prohibición que conlleva el principio de anualidad, tal como se describirá un poco más adelante.

La Constitución Política concede a los entes territoriales autonomía para la gestión de sus intereses (descentralización) y en materia presupuestal, tienen la posibilidad de establecer sus propias normas de presupuesto, así como establecer su propio presupuesto anual de ingresos y gastos, pero dicha facultad se encuentra limitada por el condicionamiento de acatar los principios presupuestales, así como los procesos y procedimientos para la programación, ejecución y seguimiento del presupuesto establecidos a nivel nacional, ya que la Nación es la única competente



para manejar los asuntos económicos del país en concordancia con el principio de unidad del Presupuesto.

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias.

... La redacción del artículo 352 es imperativa: la ley orgánica debe regular la materia, y no puede, simplemente, delegar su regulación en órgano alguno de las entidades territoriales. El artículo 352 es tan preciso, y tan especial, que no permite que la 'ley orgánica de ordenamiento territorial', a la que se refiere el artículo 288 de la Constitución, vuelva sobre el tema (sentencia C-478 de 1992).

Este concepto de autonomía presupuestal, el cual es de origen constitucional, se encuentra materializado en los artículos 110 del artículo 1 del Decreto 111 de 1996 (modificado el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019), en el que se establece que todos los órganos que tengan o lleguen a tener capacidad de contratar y ordenar gasto constituyen una sección en el presupuesto general de la Nación.

Frente al tema, la Corte Constitucional, establece que la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce



autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352) (Sentencia C-101 de 1996)

Estos pronunciamientos deben entenderse en el marco del principio de unidad presupuestal que se conforma por dos lineamientos: i) el que establece que dentro de la autonomía presupuestal que tienen los entes territoriales y autónomos para establecer sus regímenes presupuestales se debe seguir una unidad conceptual y normativa en materia presupuestal y ii) el que indica que por cada ente territorial debe existir una única norma anual de presupuesto que contemple a todos los agentes estatales.

Otro ejemplo claro de sujeción de las entidades públicas a las normas de presupuesto se puede evidenciar en las normas aplicables a los establecimientos públicos en materia presupuestal (Ley 225 de 1995, modificatoria de la Ley 38 de 1989), disposición que regula el tema de excedentes financieros precisando que los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro



Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.

Por su parte, el artículo sexto ibídem, indica que los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional no societarias, son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente, precisando que las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa.

Estas disposiciones, fundamentadas en el principio de unidad de caja, refuerzan el concepto de dirección general del presupuesto público y realiza una mezcla entre los conceptos de utilidades de las empresas estatales y el superávit de los establecimientos públicos en el concepto de excedentes financieros, estableciendo que estos son de propiedad de la Nación por depender estos de aquella, estas disposiciones se encuentran consignados en el Decreto 111 de 1996, artículos 16 y 97.

Esta norma puede generar cierta fricción, ya que obliga a las entidades descentralizadas a entregar sus excedentes a la Nación o a la entidad que se encuentran adscritas, estos excedentes deberían estar a disposición de las entidades que los generen, ya que solo pueden obtenerse a través de una buena gestión y del esfuerzo de la administración reflejados en buenos resultados; no obstante, esta decisión no solo nunca ha sido modificada, sino por el contrario, se estableció en la Ley la obligatoriedad de realizar el envío de los estados financieros para que se determine directamente el cálculo del excedente y de igual forma se



consagraron sanciones por no cumplir con esta obligación, inicialmente consagrada en el artículo 4 de la Ley 225 de 1995, artículo reproducido en el artículo 91 del Decreto 111 de 1996, precisando que esta operación se debe realizar a más tardar el 31 de marzo de cada año y que su incumplimiento dará lugar a la imposición de multas.

No se tiene mayor regulación en la normativa nacional sobre este aspecto preciso, se establece como una norma que se enfoca en garantizar una dirección centralizada de los recursos que conforman el presupuesto público, pero afecta de manera directa la autonomía de las entidades obligadas a su cumplimiento, desconociendo que la razón por la que se llegan a generar estos excedentes, es en la mayoría de los casos, un buen desempeño y una excelente administración y gestión.

La transferencia de los recursos a la Nación por parte de las entidades descentralizadas ha desmotivado a las gerencias, pues los esfuerzos por mejorar los indicadores de rentabilidad se traducen en una disminución de su patrimonio y no en una ampliación de la acción de la entidad; por tanto, no les interesa generar excedentes. Es entendible esta posición, cuando dentro de las políticas gubernamentales se les exige mejorar la gestión y ampliar la cobertura, pero se les quitan los recursos, teniendo pocas posibilidades de cumplir con lo proyectado (Morales, 2014, p. 58).

### **2.3 Control a la ejecución contractual**

El escenario normativo que deben aplicar las entidades públicas tanto en materia contractual como presupuestal, es riguroso y con particularidades que deben ser atendidas de manera precisa. Sumado a esto, las entidades que ejecutan recursos públicos, se encuentran obligados a realizar la respectiva rendición de cuentas a la



ciudadanía en general, donde se expone de manera detallada la actividad realizada durante toda su vigencia y adicionalmente, son sujetos de control por el ente auditor respectivo, control que que es integral, pero atendiendo la naturaleza jurídica de la entidad que realiza la vigilancia, con especial énfasis en el manejo de los recursos y la aplicación de la normativa en su ejecución.

De acuerdo con lo anterior, corresponde a la Contraloría General de la República, en su ejercicio de ente auditor de las entidades públicas, realizar una revisión integral de las actuaciones que estas adelantan, incluida la actividad contractual

Para efectos del presente trabajo de investigación y dentro de los límites fijados como objeto de estudio; se realizó consulta de los informes publicados por la Contraloría General de Caldas en las últimas vigencias a diferentes entidades del orden departamental, con la finalidad de analizar las conclusiones del proceso auditor, en las que se deja en evidencia que esta problemática en materia de contratación que se presenta en el cierre e inicio de cada vigencia fiscal constituye un problema recurrente en las entidades públicas que muchas veces es calificado con alcance disciplinario:

- Municipio de Supía Caldas (vigencias): Hallazgo administrativo número 3. (Observación de Auditoría No. 05.) Falta de autorización para constituir vigencia futura del Contrato número 196-2018.
- Municipio de Norcasia Caldas (vigencia 2019): Hallazgo Administrativo número 37. (Observación de Auditoría N° 37) con presunto alcance Disciplinario no existe acto administrativo de constitución de vigencias futuras ordinarias para las reservas presupuestales de la vigencia 2018
- *Asociación Aeropuerto del Café (vigencia 2018)*: Hallazgo Administrativo N° 13. (Observación de Auditoría N° 13). Debilidades en algunos procedimientos presupuestales- Vigencias expiradas y Vigencias futuras.
- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas INFICALDAS (vigencia 2018): Hallazgo administrativo N° 6 (Observación de Auditoría N°



7) Fueron constituidas reservas presupuestales justificando su constitución, pero no están debidamente avaladas por los supervisores e interventores, además excedieron el límite porcentual permitido en su constitución.

- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas INFICALDAS (vigencia 2017): Hallazgo Administrativo N° 14. (Observación de Auditoría N° 15). Con presunto efecto Disciplinario. Las reservas presupuestales de la vigencia 2017, adolecen de las autorizaciones de vigencias futuras ordinarias o excepcionales.
- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas INFICALDAS (vigencia 2011): Hallazgo N° 7 con connotación Disciplinaria. Inconsistencia en comprometer vigencias futuras y constitución de las Reservas Presupuestales. Hallazgo N° 8 con connotación Disciplinaria. Inconsistencias en la modificación de los Contratos. Condición: Se adicionaron contratos de prestación de servicios realizados en la vigencia 2010, en valor y por un término de un mes el 1 de enero de 2011, una vez cumplida su ejecución.

Los casos referidos, corresponden a un escenario que demuestra que el tema desde hace muchos años ha constituido un problema para todas las entidades sometidas al EGCAP, incluso para entidades que, de acuerdo con la Ley no se encuentran sometidas a dicho estatuto; esto es, se rigen por el derecho privado y su propio manual de contratación, pero por tratarse de entidades públicas, como la Asociación Aeropuerto del Café – AEROCAFÉ, sí se encuentran obligadas a darle aplicación a las disposiciones de presupuesto público.

Resumen información auditorías:

Entidad	Vig	Alcance	Observación
INFICALDAS	2010	Administrativo y Disciplinario	Se adicionaron contratos de prestación de servicios realizados en la vigencia 2010, en valor y por un término de un mes el 1 de enero de 2011, una vez cumplida su ejecución

INFICALDAS	2017	Administrativo – Disciplinario	Las reservas presupuestales de la vigencia 2017, adolecen de las autorizaciones de vigencias futuras ordinarias o excepcionales.
Municipio de Supía	2018	Administrativo	Falta de autorización para constituir vigencia futura del Contrato número196-2018.
Municipio de Norcasia	2019	Disciplinario	No existe acto administrativo de constitución de vigencias futuras ordinarias para las reservas presupuestales de la vigencia 2018
Asociación Aeropuerto del Café	2018	Administrativo	Debilidades en algunos procedimientos presupuestales- Vigencias expiradas y Vigencias futuras
INFICALDAS	2018	Administrativo	Constitución de reservas presupuestales justificando su constitución, pero no están debidamente avaladas por los supervisores e interventores, además excedieron el límite porcentual permitido en su constitución

Resumen auditorías. Elaboración propia.

El tema presupuestal ha sido de gran debate y ha tenido incidencia directa en materia de contratación pública y a la fecha no se tiene una posición clara frente a cómo debe proceder una entidad pública que requiere realizar contratación a partir del 01 de enero para adquisición de bienes y servicios en los que no se puede realizar contratación directa sin vulnerar el principio presupuestal de anualidad, precisando que tal como se ha expuesto, el tema contractual y el presupuestal tienen normas diferentes que los regulan, las cuales, en ocasiones, parecieran contener disposiciones contradictorias o de difícil armonización.

Con la expedición del Decreto 1957 de 2007, se ofrece una solución precaria al problema planteado, establecida en el artículo 3, *compilado en el artículo 2.8.1.7.1.12 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015: “Afectación del presupuesto para procesos de selección en trámite: Cuando quiera 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 la celebración y perfeccionamiento del respectivo*

*contrato se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, este se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia”.*

Con fundamento en esta disposición y de acuerdo con la parte final, que indica que cuando la celebración y perfeccionamiento del contrato se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, entendiendo que en los términos del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, celebración y perfeccionamiento del contrato ocurren de manera simultánea, es posible adjudicar el proceso incluso antes del 31 de diciembre y programar la suscripción o perfeccionamiento del contrato para el día 01 de enero de la vigencia siguiente y realizar los respectivos ajustes presupuestales, pero no se tiene claridad, el procedimiento presupuestal que debe realizarse.

La solución contenida en esta norma no es suficiente, pues la entidad pública debe adelantar el proceso de selección en su totalidad antes del 31 de diciembre y simplemente tener pendiente el perfeccionamiento del contrato, lo que implica que debe contar con recursos suficientes en la vigencia que adelanta el proceso de selección, pues es requisito contar con la disponibilidad presupuestal al momento de abrir un proceso de selección (pliegos definitivos) y por lo tanto, esta situación afecta de manera directa la ejecución presupuestal, pues la mayoría de entidades no cuentan con recursos al cierre de las vigencias fiscales y en todo caso, dichos recursos al no ser utilizados en la vigencia en que se adelanta el proceso de selección deberán ser reintegrados al presupuesto, con las implicaciones que dicha decisión conlleva.

El otro problema que se plantea es frente al requisito de ejecución de aprobación de garantía, más allá de que el primer día del año no es hábil, una entidad pública, entendiendo que la función administrativa es continua, puede realizar el respectivo ajuste presupuestal por cambio de vigencia y expedir nuevo certificado de disponibilidad y registro presupuestal, así como elaborar la minuta del contrato, pero difícilmente podría realizar la aprobación de la póliza como requisito de ejecución, pues el contratista seleccionado tendría que, una vez firmado el contrato



ese mismo día 01 de enero, proceder con la expedición de la póliza para su aprobación y muy seguramente no habrá atención por parte de las compañías de seguros.

Esta solución requiere igualmente que se disponga de la totalidad de los recursos para el proceso de contratación, pero no es común que alguna entidad cuente con saldo para asumir el compromiso para toda una vigencia; por ejemplo, si el servicio de vigilancia y seguridad privada se requiere desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre a un costo total de quinientos millones de pesos, la entidad tendría que disponer de esta cantidad en el presupuesto de la vigencia en que adelanta el proceso de selección, lo que raramente ocurre, y generalmente solo se dispone para asumir un valor proporcional (por un mes); por lo que se adelanta un procedimiento para contratar el servicio por un tiempo prudencial que garantice suplir esta necesidad mientras se adelanta un nuevo proceso de selección en la nueva, casi de manera simultánea, lo que implica un desgaste administrativo innecesario.

Este procedimiento para contratar el bien o servicio de manera temporal, podría adelantarse por un proceso de selección de mínima o menor cuantía y se sule la necesidad durante un determinado tiempo, un mes, por ejemplo, por lo que casi de manera paralela se debe adelantar un proceso de licitación pública o el proceso que sea aplicable, con la finalidad de cubrir el resto de la vigencia, lo que evidencia la complejidad y poca practicidad de esta solución.

Otra solución más conveniente es, previa autorización del Consejo Departamental de Política Fiscal – CODFIS y de la Asamblea Departamental (para el caso del departamento de Caldas), es solicitar autorización de aprobación de vigencias futuras, lo que implica un tema político y de justificación de autorización de asunción de vigencias futuras para gastos de funcionamiento, los cuales en ocasiones no son autorizados para priorizar autorizaciones en otros gastos de inversión y obras públicas de mayor impacto y en todo caso, esta solución no es



aplicable en el último año de gobierno, pues en dicho periodo estas se encuentran expresamente prohibidas por la Ley y de igual forma, esta solución implica concentración de la contratación por un periodo de tiempo más prolongado, limitando la participación de oferentes y por lo tanto, la realización de un proceso participativo durante todo el tiempo que se tenga contratado el servicio con autorización de vigencias futuras.

De igual forma, el análisis de la problemática planteada, permite condensar en el presente escrito las soluciones que se han adoptado de manera práctica en algunas entidades de acuerdo con las posibilidades que ofrece la ley y los expertos en la materia, las cuales, se pueden resumir en las siguientes:

i) Declarar urgencia manifiesta y realizar contratación directa. Esta solución es propuesta por los abogados Jorge Pino Ricci y Martín Roberto Moscoso, la cual, desnaturaliza la esencia de la emergencia, pues esta situación, para utilizarse como causal de contratación directa, debe responder a unas condiciones de imprevisibilidad e inmediatez, que generalmente se encuentran asociadas a eventos naturales (deslizamientos, terremotos) y adicionalmente, esta situación sería recurrente, por lo que debería ser declarada en cada vigencia, el día primera de enero.

ii) Tramitar aprobación de vigencias futuras ordinarias. Esta corresponde a la solución más acertada y con soporte legal a la fecha, pero algunas críticas consisten en que la decisión ya no le corresponde solamente a la entidad, pues requiere aprobaciones en varias instancias, para el caso de entidades del orden departamental, las vigencias futuras deben socializarse y aprobarse por el CODFIS y posteriormente deben tramitarse ante la Asamblea Departamental, lo que conlleva tiempo y le agrega un componente político que debería ser ajeno a la ejecución contractual. Adicionalmente, en el último año de gobierno, las vigencias futuras para atender gastos de funcionamiento se encuentran expresamente prohibidas en la Ley Orgánica de Presupuesto Público y en ese orden de ideas,



cada cuatro años esta solución no aplicable y en dicha vigencia, solo se podrían atender contrataciones como alimentación y transporte escolar con vigencias futuras excepcionales, siempre y cuando puedan sustentarse de acuerdo con lo establecido en la ley.

iii) Aplicar el concepto de licitación en curso para realizar contratación por el plazo necesario para adelantar nuevo proceso en la siguiente vigencia. Esta solución presenta dificultades frente a requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, así como en el manejo presupuestal de estos recursos.

Por lo expuesto, ninguna de las soluciones que se pueden utilizar en este momento, ofrecen una solución definitiva y soportada legalmente. Las entidades que en sus procesos de contratación aplican las normas de presupuesto público, por lo general, cometen alguna irregularidad para suplir estas necesidades, lo que genera posteriormente investigaciones de tipo disciplinario y penal.

Como ejemplo de esta problemática, se puede citar la situación que se vivió en el país en la vigencia 2019, la cual corresponde a un último año de gobierno (2016-2019), por lo que no es posible la constitución de vigencia futuras ordinarias, pero continúa la necesidad de atender algunas necesidades concretas a partir del inicio de la vigencia fiscal 2020, por lo que la Procuraduría General de la Nación, consciente de esta situación, profirió la directiva número 017 del 21 de octubre de 2019, recalcando la necesidad de contar de manera prioritaria y temprana en la vigencia 2020 con el servicio de alimentación y transporte escolar, directiva de la que se puede concluir que no se tiene una solución para atender en debida forma esta coyuntura, ya que en la misma se exhorta a que se tomen medidas por parte del Ministerio de Educación Nacional para que las entidades territoriales puedan garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar desde el inicio del calendario escolar 2020.



De igual forma, en dicha directiva, se solicita a las asambleas departamentales y concejos municipales a tramitar prioritariamente las solicitudes de vigencias futuras en el evento en que sean solicitadas por los mandatarios territoriales para atender esta situación.

Para este servicio específico a cargo del Estado, es posible recurrir a una vigencia futura excepcional, justificándola en que la contratación que se pretende realizar corresponde a un gasto social dirigido al servicio de educación que hace parte de un proyecto estratégico del sector educación. Pero esta figura, de ninguna manera podrá ser aplicable para atender otras necesidades que corresponden a gastos de funcionamiento como las citadas como ejemplo en el presente trabajo, valga recordar (vigilancia, aseo, cafetería, revisoría fiscal, entre otros).

## **3. Capítulo 3**

### **Línea jurisprudencial**

#### **Incidencia principio de anualidad en la contratación pública**

Con la presente línea jurisprudencial se pretende evidenciar las posiciones que ha adoptado la Corte Constitucional Colombiana sobre la disposición contenida en el artículo 352 Superior que establece que la Ley Orgánica de Presupuesto constituye el instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel, con la finalidad de determinar cómo ha evolucionado este tema o cuál ha sido el tratamiento que se le ha dado a través de las decisiones proferidas por la alta



Corporación y su implicación en la ejecución presupuestal de las entidades públicas que aplican estos postulados, principalmente en materia contractual.

Como lo manifiesta el tratadista Diego López Medina, el derecho de origen jurisprudencial tiene una característica sobresaliente: su desarrollo se logra de manera lenta y progresiva por cuanto es necesario, para lograr la identificación “de la subregla vigente en un momento dado (o lo que es lo mismo, para identificar el lugar del “balance constitucional” dentro de dos extremos posibles) hacer un análisis temporal y estructural de varias sentencias que se relacionan entre sí” (López 2006. p. 139)

Así pues, tanto el sistema presupuestal como la contratación pública consagran principios sobre los que se estructura su funcionamiento, y no es posible negar la correlación existente entre estos dos sistemas, por lo que para el desarrollo del presente capítulo, se realizará una revisión de sentencias proferidas por la Corte Constitucional en las que se analizan los principios del presupuesto público de: unidad, autonomía y anualidad; lo que permitirá determinar cómo, directa o indirectamente y en aplicación del principio de planeación de la actividad contractual administrativa, estos principios son determinantes en los procesos contractuales que adelantan las entidades que ejecutan recursos públicos.

Por lo tanto, y a modo de conclusión del capítulo, se elaborará la respectiva gráfica que permita establecer un sentido de respuesta frente a un problema jurídico previamente planteado, sustentada en los diferentes pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional de Colombia, para lo que se planteará un problema jurídico, frente al que se postularán dos posibles soluciones, contrarias entre ellas, para determinar hacia qué lado se inclina la Corte Constitucional en desarrollo de sus sentencias, determinando igualmente, la sentencia aritmética, estableciendo un nicho citacional y graficando la posición jurisprudencial de la Corte frente al interrogante planteado, para culminar con las conclusiones respectivas.

### **3.1 Elaboración del problema jurídico:**

La jurisprudencia como fuente formal del derecho, es uno de los mecanismos fundamentales para salvar los vacíos legales que se generan por el constituyente primario y que facultan al juez constitucional como impartidor de justicia para tomar decisiones que se deben apoyar y fundamentar en los fallos y precedentes, esto es, revisando la jurisprudencia conexas. Al respecto, se encuentra:

La jurisprudencia cumple dos funciones principales: ser interpretadora e integradora, lo que nos advierte que se encarga de estudiar los preceptos normativos que se debaten, y, la de cubrir las lagunas jurídicas o vacíos normativos cuando no existe una ley que regule dicha situación que es de interés para el derecho (Jiménez, 2010. P. 4)

Para el desarrollo adecuado de una línea jurisprudencial, se han planteado como las sentencias que se deben identificar, las siguientes: Sentencias fundadoras de línea, Sentencias hito y las sentencias dominantes; estas últimas pueden ser, consolidadoras, modificadoras o reconceptualizadoras de línea. En primer lugar, se encuentran las sentencias fundadoras de línea, estas se entienden como fallos usualmente proferidos en el período inicial, en los que se aprovecha sus primeras decisiones de tutela o de constitucionalidad para hacer enérgicas las interpretaciones de los derechos. Son sentencias que se pueden apreciar como grandes recuentos históricos que se profieren usualmente en los orígenes de la Corte.

En tal sentido, una línea jurisprudencial puede incorporar varias sentencias hito, esto es “sentencias que tiene un peso estructural fundamental dentro de la misma”, siendo así, se precisa que estas sentencias puedan disminuir el vigor político de la jurisprudencia temprana, no obstante, buscan construir balances constitucionales



más maduros y estables. Y finalmente, se encuentra la sentencia dominante, entendida como aquella sentencia que contiene los criterios vigentes y dominantes, por medio de la cual la Corte Constitucional resuelve un conflicto de intereses dentro de determinado escenario constitucional.

Sobre la metodología de elaboración de líneas jurisprudenciales, López Medina señala:

No es posible desconocer que una línea jurisprudencial es una idea abstracta. Para ayudar a “ver” una línea jurisprudencial resulta conveniente tratar de graficarla. Puesta sobre un gráfico, una línea de jurisprudencia es una pregunta o un problema jurídico bien definido, bajo el cual se abre un espacio abierto de posibles respuestas. Este espacio abierto, con todas las posibles respuestas a la pregunta planteada, es una estrategia conveniente para graficar las soluciones que la jurisprudencia ha dado al problema y para reconocer si existe un patrón de desarrollo decisional. El campo abierto que generan las dos respuestas extremas posibles hace que la línea sea, en sus extremos bipolar (2006. p. 141)

Ahora bien, Colombia es, según el artículo primero de la Constitución Política, una República unitaria y, en consecuencia, no es de extrañar que muchas de las facultades que la Carta otorga a las entidades territoriales hayan de ejercerse con sujeción a la ley, pero antes de la expedición de la Constitución Política de 1991; esto es, en vigencia del Decreto 294 de 1993, el tema de la autonomía de las entidades territoriales en materia de presupuesto se encontraba reglamentado en el artículo 8, que establecía: “Artículo 8°. En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 6, 187 ordinal 7, 197 y 199 de la Constitución Nacional, las entidades territoriales de la República deberán seguir, en la preparación, presentación, trámite y manejo de sus presupuestos, normas y principios análogos a los consignados en el presente Estatuto, conforme a la reglamentación que expida el



Gobierno Nacional”. Por lo que de la lectura general del artículo, podríamos concluir que estas entidades podían dictarse sus propias normas orgánicas en materia presupuestal.

Esta disposición fue modificada por el artículo 94 de la Ley 38 de 1989 y posteriormente por el artículo 52 de la Ley 179 de 1994 (hoy compiladas ambas en el Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto) y su contenido conserva un mandato similar: “Las entidades territoriales de los órdenes departamentales, intendencial, comisarial, distrital y municipal, en las expedición de sus códigos fiscales o estatutos presupuestales, deberán seguir principios análogos a los contenidos en la presente Ley”.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, aunque aparece de modo explícito la facultad de dictar normas orgánicas presupuestales en las entidades territoriales, tanto a nivel departamental como municipal, se hace manifiesto también el deber de ajustar estas a lo que disponen la Constitución y la ley como resultado de lo dispuesto en los artículos 353 y 352 Superiores.

El desarrollo del principio de autonomía, frente a las disposiciones y autorizaciones constitucionales, genera un escenario en el que se podría pensar en una reglamentación diferente y específica para las entidades del orden territorial y sus descentralizadas frente a las decisiones sobre el monto y la administración de los impuestos que la ley les otorga, las rentas que la Nación les cede o traspassa, así como en la orientación del gasto público.

Un primer problema que debe analizarse radica en la sujeción que, en caso de decidirse por la utilización de estas facultades, deben tener estas entidades a los principios generales establecidos a nivel central y que permean todo el tema de presupuesto público; entre los que se resaltan el de unidad y anualidad, contrastados con el de autonomía de las entidades.



Actualmente, en materia de presupuesto público, el tema se encuentra regulado a nivel nacional de forma suficiente y detallada y es imperativo que las entidades que ejecutan recursos públicos deban ceñir sus actuaciones a los postulados de orden nacional, lo que no impide que se hayan evidenciado diferentes problemáticas que deben sortear las entidades para su aplicación; por ejemplo, en materia de contratación con recursos públicos, no resulta sencillo aplicar el principio de anualidad frente a necesidades que deban atenderse de manera prioritaria o por más de una vigencia de manera continua.

Para abordar de una forma más directa el tema, realizamos un análisis de los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a las normas de presupuesto público y la garantía de los principios constitucionales aplicables tanto al sistema de presupuesto como de contratación pública, para tratar de dar respuesta al interrogante, ¿Cuál es el desarrollo jurisprudencial constitucional sobre el tema de presupuesto público frente a la garantía de los principios de autonomía de las entidades y anualidad del presupuesto?, a efectos de determinar si debe aplicarse el principio de anualidad presupuestal a todos los procesos de contratación pública.

### **3.2 Análisis cuantitativo y cualitativo de las sentencias.**

Para el desarrollo de la línea y después de hacer una revisión detallada por vigencia de todas las sentencias expedidas por la Corte Constitucional frente al tema objeto de estudios, se seleccionaron para análisis once (11) sentencias: 10 de constitucionalidad y una sentencia de tutela; de las cuales, se ha determinado la sentencia arquimédica, la sentencia hito, la sentencia fundadora de línea y de igual forma, se ha realizado una síntesis de los conceptos y consideraciones adoptados por la Corte Constitucional en cada una de las sentencias referidas.

### 3.3 Sentencia arquimédica.

El primer paso que se debe dar para la realización de una línea jurisprudencial, que permita el estudio técnico de un problema jurídico o análisis planteado, es la búsqueda de una sentencia que podamos denominar arquimédica, nombre que se le ha otorgado gracias al matemático Arquímedes y su célebre frase: “*dame un punto de apoyo y moveré el mundo*”, para lo cual, y en aras de obtener este punto de referencia o apoyo, es necesario ubicar una jurisprudencia de expedición lo más reciente posible, que contenga los fundamentos jurídicos y fácticos del problema planteado, que permita ir marcando el camino.

En la presente línea jurisprudencial la sentencia arquimédica es la sentencia T 273 del 06 de mayo de 2014, Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa.

La sentencia referida es vital para el desarrollo del trabajo de investigación, ya que aborda de manera específica el problema que se ha abordado como objeto principal de investigación, precisando que el problema abordado en la sentencia se encuentra relacionado con la contratación del servicio educativo en los componentes de transporte escolar, vigilancia, restaurante escolar, personal docente y personal administrativo al inicio de vigencia, pero guardando igualdad en todos los elementos de estudio.

En el caso objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, se pretende la protección de los derechos a la educación, interés superior del menor y dignidad, de los estudiantes de las instituciones educativas del departamento de Casanare, afectados o vulnerados por la suspensión de manera permanente o intermitente de servicios educativos, cese generado como consecuencia, en algunos casos, del cambio de administración, y en otros, a la suspensión de regalías y compensaciones, recursos con los que regularmente contaba la administración para la contratación de la prestación de estos servicios.



En la actuación, se acumularon varios procesos y algunas entidades habían ofrecido una solución temporal a la problemática, como la Secretaría de Educación de Yopal, que cubría varias necesidades educativas con recursos de regalías y al no contar con estos recursos a partir del año 2013 por el sistema de distribución (Acto legislativo 05 de 2011), declararon urgencia manifiesta con el objeto de cubrir las necesidades de personal administrativo y de vigilancia por tres (3) meses. Otras entidades, sencillamente no contaban con el presupuesto o con el tiempo para adelantar los respectivos procesos de selección de contratista y, por lo tanto, no adelantaron ninguna acción y suspendieron el servicio mientras obtenía los recursos o teniendo los recursos, adelantaban los respectivos procesos de selección de contratista, afectando de esta forma la totalidad de los estudiantes menores de edad al no poder acceder a estos servicios que debe garantizar el Estado.

En primera instancia, el Tribunal del Distrito Judicial de Yopal declara improcedente la tutela por tratarse de derechos colectivos (varias instituciones demandas y además considera que la problemática se presenta en toda la comunidad estudiantil), por lo que consideró que el medio procedente era la acción popular o incluso una acción de grupo.

En segunda instancia, la Corte Constitucional, ampara los derechos de los estudiantes y se ordena a la Secretaría de Educación del departamento de Casanare y a la Secretaría de Educación del municipio de Yopal, respectivamente, elaborar un plan de acción para asegurar los recursos para la prestación de los servicios de transporte, restaurante y servicios administrativos en las instituciones educativas de su jurisdicción dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la providencia.

El plan debía estar dirigido a atender las necesidades de (i) transporte escolar para los menores estudiantes de instituciones educativas de Yopal y el Casanare mencionadas en las acciones de tutela bajo revisión y que requieren del servicio



para poder acudir al sistema educativo; (ii) restaurante escolar para los menores que recibían alimentación escolar en las instituciones educativas mencionadas y cuya prestación ha sido interrumpida de manera permanente o intermitente; y (iii) servicios administrativos necesarios para el funcionamiento integral de las instituciones educativas en su jurisdicción.

De igual forma, se indica en el fallo que el plan debe contener acápite que establezcan las pautas sobre contratación y operación de los servicios mencionados, de tal manera que garanticen su prestación durante todo el año escolar en curso.

En esta decisión fueron revocados 54 fallos del tribunal y se dieron unas órdenes precisas, pero más allá del tema de que las entidades podía contar con los recursos para cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional, no se ofrecen alternativas a las instituciones de cómo realizar estas contrataciones dando cumplimiento, no solo a los principios de presupuesto, sino también a los de contratación pública; por lo que, si bien es cierto la sentencia es importante, también deja en evidencia la dificultad que se ha presentado y se sigue presentando para realizar estas contrataciones con cargo a recursos públicos que no puedan realizarse de manera directa, como consecuencia del deber de garantizar los principios de la contratación pública y al mismo tiempo, los de presupuesto público, especialmente el de anualidad.

### **3.4 Nicho citacional:**

SENTENCIA ARQUIMÉDICA T-273 de 2014. M.P. María Victoria Calle											
1er Nivel	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C 490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 357 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía	C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 023 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía	C 101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 1065 de 2001. M.P. Alejandro Beltrán Sierra	T-273 de 2014. M.P. María Victoria Calle
2do Nivel	C 221 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 548 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero	C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 487 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	SU-1023 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño
			C 479 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C 487 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía		C 357 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía	C 685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C-075 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero
			C 221 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía	C 320 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa		C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 015 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C-691 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz
					C 025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz		C 490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz		C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 201 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz	C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
					C 196 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo		C 490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz		C 031 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara	C 053 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz	C-221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero
							C 541 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía		C 318 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	Sentencia C-427 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández
									C 101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 1043 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis	C-240 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
									C 122 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonel y Eduardo Cifuentes Muñoz	C 557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C-541 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla
										C 1403 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C-748 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
											C-1055 de 2012. M.P. Alexei Julio Estrada
											C-010 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
											T-141 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa
											T-203 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
											T-896A de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
											T-1259 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil
										C-937 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio	
										T-690 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa	

Nicho citacional de elaboración propia:

Verde: Sentencias de primer nivel y mención en sentencias de segundo nivel

Amarillo: Sentencias que se mencionan entre las de segundo nivel, pero no hacen parte del primer nivel

Azul: Sentencias que solo se mencionan en las de segundo nivel y no se repiten.

Para iniciar con la estructuración de la línea, el primer paso es realizar un análisis de las citas jurisprudenciales que efectúa la sentencia arquimédica, para establecer a partir de allí la red o telaraña de sentencias que previamente se han referido al tema objeto de análisis.

Como ayuda metodológica se ha diseñado un cuadro con la relación de citas o sentencias, referidas en la sentencia arquimédica, precisando que en la sentencia se hace alusión a varios temas, como: el manejo de recursos de regalías, el alcance



de fallos *intercomunis*, las rentas tributarias y no tributarias, los derechos individuales y colectivos, pero solo fueron consideradas para el desarrollo del trabajo, las que se relacionan con presupuesto, principio de anualidad y contratación pública, así como pronunciamientos igualmente referidos en estas nuevas sentencias, lo que denominamos como el primer nivel citacional.

Para el caso de estudio y como una situación excepcional, es necesario precisar que la sentencia arquimédica no hace relación a ninguna de las sentencias que hacen parte del primer nivel de análisis, ni siquiera se puede observar que exista correlación entre las sentencias que se mencionan en las de segundo nivel (color azul), pero consideramos que esta sentencia corresponde a la arquimédica, no solo por ser la más reciente, sino también por abordar el tema en similares condiciones fácticas al desarrollada en la investigación, tal como se pudo observar en la descripción de la sentencia.

Esta situación puede ofrecer una conclusión preliminar consistente en que el tema no ha sido abordado por la Corte Constitucional de manera conjunta; esto es, analizando temas contractuales y presupuestales en una misma sentencia, pues en la sentencia arquimédica, el principal problema estudiado es contractual y en las demás sentencias que conforman el primer nivel, el análisis se limita a temas presupuestales.

A continuación, el análisis se debe centrar en un conteo de las jurisprudencias para determinar cuáles de ellas se repiten de forma mayor; lo que permitirá identificar la o las jurisprudencias Hito, que por su importancia al desarrollar jurídicamente de manera amplia el problema planteado, se convierten en faro luminoso o guía para la misma Corte en las decisiones que posteriormente adopta.

La sentencia que más se cita a lo largo del estudio de la línea jurisprudencial, corresponde a la sentencia C 478 de 1992. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz, ya que se menciona en varias de las sentencias de primer nivel: C 502 de 1993. M.P Jorge

Arango Mejía; C 490 de 1994. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz; C 292 de 1995. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz y C 1065 de 2001. M.P Alejandro Beltrán Sierra

Este conteo permite determinar la frecuencia en que la Corte Constitucional ha citado estas jurisprudencias y la importancia que ellas asumen al postular una tendencia o línea en la forma en que ha de resolverse problemas similares (se anexa el archivo Excel con la descripción).

### **3.5 Sentencia hito y fundadora de línea C-478 de 1992**

Para determinar la sentencia fundadora, generalmente se establece frente a fallos iniciales o lo más alejados en el tiempo posible de la sentencia arquimédica, para el presente caso, referimos como sentencia fundadora de línea la Sentencia C 478 del 06 de agosto de 1992, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz; que si bien es cierto no analiza un tema o una problemática contractual relacionada con el presupuesto público (tal situación ya había sido advertida con la sentencia arquimédica), sí realiza un análisis del sistema presupuestal colombiano, indicando que el artículo 352 Constitucional lo convirtió en un instrumento matriz, al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel

De igual forma, desarrolla de manera detallada todos los principios de presupuesto público, haciendo énfasis en el de autonomía y anualidad del presupuesto, análisis que no solo se limita a las disposiciones de la Constitución Política, sino que aborda el estudio desde la legislación existente antes de la Constitución de 1991, estructurando en detalle la evolución de los principios constitucionales sobre presupuesto.

Esta sentencia, es la que se refiere igualmente como fundadora de línea, pues plantea unos lineamientos bases que siempre han sido respetados y acogidos en los posteriores pronunciamientos analizados, sin que se tenga siquiera un salvamento de voto o aclaración frente a las disposiciones establecidas en dicha sentencia.

### 3.6 Análisis de las sentencias seleccionadas

Como parte del trabajo de desarrollo de línea, se adelantó un estudio de cada una de las sentencias que conforman el primer nivel del nicho citacional, realizando una ficha con el resumen y contenido de cada una de ellas, con la finalidad de establecer el aporte que el desarrollo del tema realizado por la corte Constitucional arroja para la estructuración de la línea jurisprudencial.

Sentencia	C 478 de 1992
M.P	Eduardo Cifuentes Muñoz
Temas	violación del principio de la anualidad, consagrado en los artículos 346 de la Constitución y 10 de la ley 38 de 1989: Las entidades territoriales de los órdenes departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal, en la expedición de sus códigos fiscales o estatutos presupuestales, deberán seguir principios análogos a los contenidos en la presente Ley
Resumen	Se demanda el artículo 94 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Ley 38 de 1989
Fundamentos	Autonomía presupuestal de las entidades territoriales tiene fundamento en la Constitución
Consideraciones de la Corte	La Constitución de 1991 reconoce que la materia presupuestal es de aquellas que pueden considerarse concurrentes en los niveles Nacional, Departamental y Municipal. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La Constitución de 1991 innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo

	será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional
Parte resolutive	Se declara la constitucionalidad de los artículos

Como ya se indicó, esta es la sentencia hito y configuradora de línea. Se resalta el análisis que se realiza frente a los cambios fundamentales en el régimen territorial que introdujo la Constitución de 1991 pasando de un esquema de centralización política y descentralización administrativa, donde el énfasis estaba en lo nacional y la descentralización era una mera técnica de administrar, a un sistema de autonomía para las entidades territoriales sin perder de vista la estructura unitaria del Estado. Es importante la precisión que se hace frente a las facultades que tienen las Asambleas y Concejos para regular el tema presupuestal de las entidades territoriales con articulación de los principios rectores del presupuesto y todo el desarrollo principialístico del sistema presupuestal.

Sentencia	C 502 de 1993
M.P	Jorge Arango Mejía
Temas	Principio de anualidad y reservas presupuestales
Resumen	Se demandan los artículos 102 de la ley 21 de 1992 y 111 del decreto 2100 de 1992, norma la primera, correspondiente a la ley por medio de la cual se decretó el presupuesto de rentas y capital y ley apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de Enero al 31 de diciembre de 1993, y la segunda del decreto por medio del cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993
Fundamentos	El principio de la anualidad del Presupuesto está expresamente consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución y de igual forma se desarrollan los conceptos de reservas presupuestales y reservas de caja. El principio de anualidad hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso
Consideraciones de la Corte	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 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
Parte resolutive	Se declara exequible la disposición

Desde muy tempranos pronunciamientos, la Corte Constitucional parte de la relevancia que tiene el principio de anualidad, no solo en las disposiciones de contenido presupuesta, sino que además indica que frente a cualquier otra disposición normativa que genere alguna clase de conflicto, debe prevalecer este principio. Posición que defenderá la Corte Constitucional a lo largo del desarrollo de la línea jurisprudencial.

Sentencia	C 337 de 1993
M.P	Vladimiro Naranjo Mesa
Temas	Violación del principio de la anualidad, consagrado en los artículos 346 de la Constitución y 10 de la ley 38 de 1989
Resumen	Demanda de los artículos 65, 76, 82, 84, 92, 98, 99, 104, 107, 113, 114 y 115 de la ley 21 de 1992.
Fundamentos	Frente al artículo 76 demandado, el principio de anualidad del presupuesto se impone de conformidad con distintas disposiciones de la Carta (CP arts. 354, 346, 347, 388 y 349)
Consideraciones de la Corte	Es viable que en el Presupuesto de cada año se hagan las apropiaciones correspondientes a los gastos que deban hacerse en varias vigencias sucesivas, pero siempre debe aplicarse el procedimiento legalmente establecido y solo opera para las excepciones establecidas. En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes
Parte resolutive	Se declaran exequibles la mayoría de los artículos demandados, especialmente el artículo 76 que hace relación al principio de anualidad.

La sentencia, limitando su análisis solo frente al cargo de inconstitucionalidad del artículo 76 de ley 21 de 1992 que consagra el principio de anualidad, establece unas condiciones absolutas frente a la supremacía de este principio frente a

cualquier otra disposición que lo contraríe, posición que ha defendido la Corte hasta la fecha, permitiendo solo su no aplicación en los casos previstos en la Ley, como reservas presupuestales y vigencias futuras, pero desde ningún punto de vista, se permite la inclusión de cualquier disposición que vulnera dicho principio.

Sentencia	C 490 de 1994
M.P	Eduardo Cifuentes Muñoz
Temas	Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 48/93 Cámara, 154/93 Senado, "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto
Resumen	Se objeta el artículo 38, modificadorio del artículo 72 de la Ley 38 de 1989, que consagra el principio de anualidad. Alega el Gobierno que la ley de presupuesto sólo tiene vigencia anual (C.P. arts. 346, 347, 348 y 350); por lo que constituir reservas automáticas no es más que trasladar a la siguiente anualidad la autorización máxima de gasto que el Congreso ha dado para la vigencia inmediatamente anterior, lo que vulnera el principio de anualidad del presupuesto, por lo que para esos casos, se debe recurrir a las reservas presupuestarias, "que consiste en que una vez afectadas las apropiaciones se efectúen los desembolsos objeto de las prestaciones a cargo del Estado durante la siguiente vigencia fiscal"
Fundamentos	El principio de anualidad del presupuesto se impone de conformidad con distintas disposiciones de la Carta (CP arts. 354, 346, 347, 388 y 349)
Consideraciones de la Corte	En materia presupuestal rige el principio de anualidad del presupuesto. Excepcionalmente se trasladan al siguiente año débitos contra el tesoro o reservas no utilizadas, cuando las apropiaciones incluidas en el presupuesto fueron afectadas durante la vigencia fiscal, pero los gastos correspondientes no alcanzaron a ejecutarse. Para posibilitar su ejecución con cargo al presupuesto anterior una vez ha vencido la vigencia fiscal, la Ley Orgánica de Presupuesto prevé las llamadas reservas de caja y de apropiación.  Las reservas automáticas contempladas en la norma objetada, "contradicen el principio de anualidad presupuestal, porque persiguen trasladar a 1995 las apropiaciones destinadas a la inversión social o regional, incluidas en el presupuesto de 1994". Esta modalidad de reservas se opone al régimen tradicional de reservas que implica el cumplimiento de una serie de condiciones como "la demostración de la afectación de las

	partidas presupuestales de una vigencia fiscal determinada y la imposibilidad del pago de las obligaciones en el respectivo período
Parte resolutive	Se declara FUNDADA la objeción presidencial respecto del párrafo transitorio del artículo 38 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, "Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto

En la sentencia se analizan las objeciones presentadas a un proyecto de Ley y la decisión reitera la posición que ha venido fijando la Corte Constitucional, resaltando la importancia que tiene el principio de planeación en materia presupuestal, materializado en el principio de anualidad ya que se tienen una reglas claras establecidas legalmente para los casos en los que no es posible aplicar el principio de anualidad, sentencia que tiene una fundamentación muy similar a la establecida en la sentencia anterior.

Sentencia	C 357 de 1994
M.P	Jorge Arango Mejía
Temas	Principio de anualidad del presupuesto público
Resumen	Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 10, 14, 20, 21, 40, 45, 46, 62, 64, 70. 71, 73 y 78 de la ley 88 de 1993 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994"
Fundamentos	Frente al artículo 40 demandado, el principio de anualidad del presupuesto se impone de conformidad con distintas disposiciones de la Carta (CP arts. 354, 346, 347, 388 y 349)
Consideraciones de la Corte	Es viable que en el Presupuesto de cada año se hagan las apropiaciones correspondientes a los gastos que deban hacerse en varias vigencias sucesivas, pero siempre debe aplicarse el procedimiento legalmente establecido y solo opera para las excepciones establecidas. En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes
Parte resolutive	Se declaran exequibles la mayoría de los artículos demandados, especialmente el artículo 40 que hace relación al principio de anualidad.

En la sentencia, se analiza nuevamente el principio de anualidad y se reitera la posición de la Corte Constitucional, frente a la no posibilidad de su vulneración a partir del establecimiento de una norma. Posición que ya viene siendo reiterada en varias decisiones como en sentencias C-337 de 1996 y C-502 de 1993, por lo que la posición se viene consolidando por reiteración jurisprudencial

Sentencia	C 292 de 1995
M.P	Eduardo Cifuentes Muñoz
Temas	Autonomía Presupuestal de la Contraloría General de la República
Resumen	Se demanda la constitucionalidad parcial del artículo 54 de la Ley 42 de 1993 ejercicio de la autonomía presupuestal la Contraloría General de la República elaborará cada año su proyecto de presupuesto de gastos o de apropiaciones para ser presentado a la Dirección General de presupuesto, quien lo incorporará al respectivo proyecto de ley de presupuesto
Fundamentos	El artículo parcialmente demandado, al ordenar la presentación del proyecto de presupuesto ante la Dirección General de Presupuesto, vulnera el artículo 150 de la Constitución, ya que es al Congreso de la República a quien corresponde recibir los proyectos de ley y tramitarlos, y no al Ejecutivo
Consideraciones de la Corte	La disposición acusada no viola la facultad que otorga al Contralor el artículo 268-9 de la Carta Política, pues ella no comprende la potestad de presentar el proyecto de presupuesto de gastos o de apropiaciones de la Contraloría, ya que el proyecto presentado a la Dirección General de Presupuesto es un anteproyecto de presupuesto, destinado a ser incorporado en el proyecto de presupuesto general de la Nación, con las modificaciones que el Gobierno Nacional estime conducente introducir, de acuerdo con las posibilidades fiscales, según lo dispuesto por el artículo 352 de la Carta Política. El actor considera que la atribución de presentar proyectos de ley relativos a la organización y el funcionamiento de la Contraloría General otorgada al Contralor General de la República (C.P. art. 268-9), incluye la potestad de presentar directamente al Congreso el proyecto de presupuesto de gastos o apropiaciones de la entidad, por lo que la norma demandada viola el citado precepto constitucional
Parte resolutive	El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art.

	347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado, por lo que se declara exequible el enunciado demandado.
--	---

La sentencia realiza un análisis de varios principios presupuestales, en los que siempre se incluye el de anualidad, algunas veces desde diferentes perspectivas, como en este caso, que se estudia el de autonomía de las entidades territoriales que aplican las disposiciones del presupuesto público. De igual forma, se desarrolla el principio de universalidad del presupuesto, precisando que todo el sistema debe ser coherente y respetar estos principios.

Sentencia	C 023 de 1996
M.P	Jorge Arango Mejía
Temas	Demanda de varios artículos de la ley 179 de 1994 "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto"
Resumen	Consideran los actores que el Congreso se limitó a introducir modificaciones a la ley 38 de 1989, ley orgánica del presupuesto expedida con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, contrariando el mandato del artículo 352 de la Constitución que ordenó al legislador expedir una ley orgánica del presupuesto para regular todo lo relacionado con la aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, pese a que tanto en la Constitución de 1886 como en la actual, la ley orgánica del presupuesto tiene un carácter especial y una jerarquía superior, sobre el resto de leyes que expide el legislativo.
Fundamentos	La Ley Orgánica del Presupuesto es independiente del Plan Nacional de Desarrollo previsto por los artículos 339 y concordantes de la Constitución y se precisa que la ley 38 de 1989, pese a ser expedida antes de la Constitución, es un Ley normativa del presupuesto y al entrar en vigencia la Constitución que ahora nos rige, se entendió que la ley 38 de 1989, mientras no se dictara una nueva, seguiría siendo la ley Orgánica del Presupuesto prevista en los artículos 352 y 151 de la Constitución
Consideraciones de la Corte	El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda

	<p>programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda.</p> <p>la Constitución al entrar en vigencia, no derogó toda la legislación preexistente, sino únicamente las normas contrarias a sus disposiciones</p>
Parte resolutive	Se declaran exequibles todas las normas demandas e inhibida para decidir sobre los artículos 64, 65 y 70 de la ley 38 de 1989

La sentencia desarrolla varios principios presupuestales, principalmente el de anualidad y equilibrio financiero y de igual forma, se resalta el carácter especial que tiene el tema presupuestal en el ordenamiento jurídico nacional, reiterando la obligatoriedad del cumplimiento de estos principios. Nuevamente se aborda el principio de anualidad, esta vez, analizado desde las implicaciones del principio de equilibrio financiero, pero la posición de la Corte sigue sin tener ninguna variación.

Sentencia	C 101 de 1996
M.P	Eduardo Cifuentes Muñoz
Temas	Autonomía presupuestal de órganos del Estado
Resumen	<p>La norma acusada define de manera impropia e incompleta el concepto de autonomía presupuestal, puesto que únicamente la vincula a la capacidad de contratar y comprometer el presupuesto del respectivo órgano, y a la ordenación del gasto. No consideró el legislador que la autonomía de los organismos de control (CP arts. 113, 117 y 119), para que sea efectiva, ha de contemplar el “manejo o gestión presupuestal”, facultad que supone “el manejo en forma independiente de sus propios recursos”.</p> <p>La norma acusada limita la autonomía de los organismos de control. Desconoce el artículo 113 de la Constitución, cuando define la autonomía presupuestal como capacidad contractual y de ordenamiento del gasto</p>
Fundamentos	El concepto de autonomía presupuestal supone la facultad del ente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Se reitera la posición de prevalencia del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales
Consideraciones de la Corte	La norma parcialmente acusada no distingue entre los órganos del Estado a los cuales la Constitución reconoce directamente autonomía presupuestal y aquellos a los cuales la ley garantiza esta característica



Parte resolutive	Se declara exequible la disposición demandada
------------------	---

El contenido es relevante porque se hace una revisión, aunque no muy profunda del contenido del artículo 51 de la Ley 179 de 1994, modificatorio del artículo 91 de la Ley 38 de 1989, disposición que establece la capacidad de contratar a las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación y de igual forma, se realiza nuevamente un análisis del principio de autonomía territorial, frente a otros principios presupuestales como el de anualidad. La sentencia reitera la posición adoptada por la Corte Constitucional en otras sentencias y se refiere de manera tangencial a la capacidad de contratación de las entidades que hacen parte del presupuesto, tema que fue abordado en los primeros capítulos del trabajo de investigación, con la finalidad de establecer la fuerte relación y dependencia que existe en nuestro ordenamiento jurídico entre los temas presupuestales y contractuales.

Sentencia	C 192 de 1997
M.P	Alejandro Martínez Caballero
Temas	Primacía del principio de unidad frente al principio de autonomía en materia presupuestal
Resumen	Demanda de inconstitucionalidad contra de los artículos 34 de la Ley 179 de 1994 y 76 del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) al considerarse que violan los artículos 4 y 256 de la Constitución, ya que estas normas facultan al Gobierno para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en los casos en ella previstos, con lo cual se viola el principio de autonomía presupuestal
Fundamentos	
Consideraciones de la Corte	la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía. La autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal
Parte resolutive	Declarar EXEQUIBLE el artículo 34 de la Ley 179 de 1994, incorporado al Estatuto Orgánico del Presupuesto por el artículo 76 del Decreto 111 de 1996, en el entendido de que la reducción o aplazamiento, total o parcial,



	<p>de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto, y que el Gobierno debe ejercer esa facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas. Salvamento de voto, indicando que la decisión de la Corte implica la nugatoriedad e inutilidad de la independencia otorgada a la Rama Judicial en la Constitución de 1991. De nada servirán las proyecciones, planes y programas de inversiones que apruebe el Consejo Superior de la Judicatura sobre la base de partidas aprobadas por el Congreso si, de manera unilateral e imperativa, el Ejecutivo puede reducir aquéllas en cualquier momento. Allí puede haberse entregado a los gobiernos una peligrosa herramienta de presión sobre las corporaciones judiciales</p>
--	---

En la sentencia se precisa el concepto de que las apropiaciones presupuestales no son órdenes de gasto, sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, "autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva". La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en un período específico, respetando la independencia de las entidades, así como el principio de autonomía en concordancia con el principio de unidad y anualidad del presupuesto, pues la tarea del Gobierno es tan sólo la de presentar el proyecto y es el Congreso el llamado a aprobarlo mediante ley de la República. Sentencia que reitera la posición frente a la superioridad del principio de anualidad frente al de autonomía presupuestal de las entidades.

Sentencia	C 1065 de 2001
M.P	Alfredo Beltrán Sierra
Temas	Ley Anual de Presupuesto
Resumen	<p>Demanda de inconstitucionalidad contra las Leyes 547 de 1999 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2000" y 628 de 2000 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de</p>



	enero al 31 de diciembre del 2001”, por no encontrarse previamente aprobado el Plan Nacional de Desarrollo
Fundamentos	Las leyes anuales de presupuesto gozan de una doble naturaleza: en primer lugar, se trata de normas que se encuentran al servicio del desarrollo y del bienestar de la comunidad como parte integral de la manera como se realiza luego lo dispuesto como metas programáticas en la planeación del desarrollo; y, en segundo lugar, son normas vinculantes para recaudar los ingresos y realizar los gastos públicos de tal suerte que en cuanto hace a las inversiones públicas se ajusten al Plan de Desarrollo
Consideraciones de la Corte	Ante la ausencia de un Plan de Desarrollo, las leyes anuales de presupuesto se convierten en el instrumento para que el Gobierno cumpla su programa y las obligaciones que en materia social le impone la Constitución
Parte resolutive	Se declaran exequibles las leyes demandas

En esta sentencia es importante para el desarrollo del trabajo la precisión que se hace frente al presupuesto como un instrumento jurídico con el que cuenta el Estado para poner en ejecución los programas y planes establecidos en su PND. Igualmente, es importante el análisis que se realiza acerca de principio de legalidad.

Sentencia	T 273 de 2014
M.P	María Victoria Calle
Temas	Contratación prestación del servicio educativo en los componentes de transporte escolar, vigilancia, restaurante escolar, personal docente y personal administrativo al inicio de vigencia
Resumen	Se pretende la protección de los derechos a la educación, interés superior del menor y dignidad de estudiantes de las instituciones educativas del departamento de Casanare por la suspensión de manera permanente o intermitente de servicios educativos, debido al cambio de administración y a la suspensión de regalías y compensaciones, recursos con los que regularmente contaba para la prestación de los servicios.
Hechos	La Secretaría de Educación de Yopal cubría varias necesidades educativas con recursos de regalías y al no contar con estos recursos a partir del año 2013 por el sistema de distribución (Acto legislativo 05 de 2011), declararon urgencia manifiesta con el objeto de cubrir las necesidades de personal

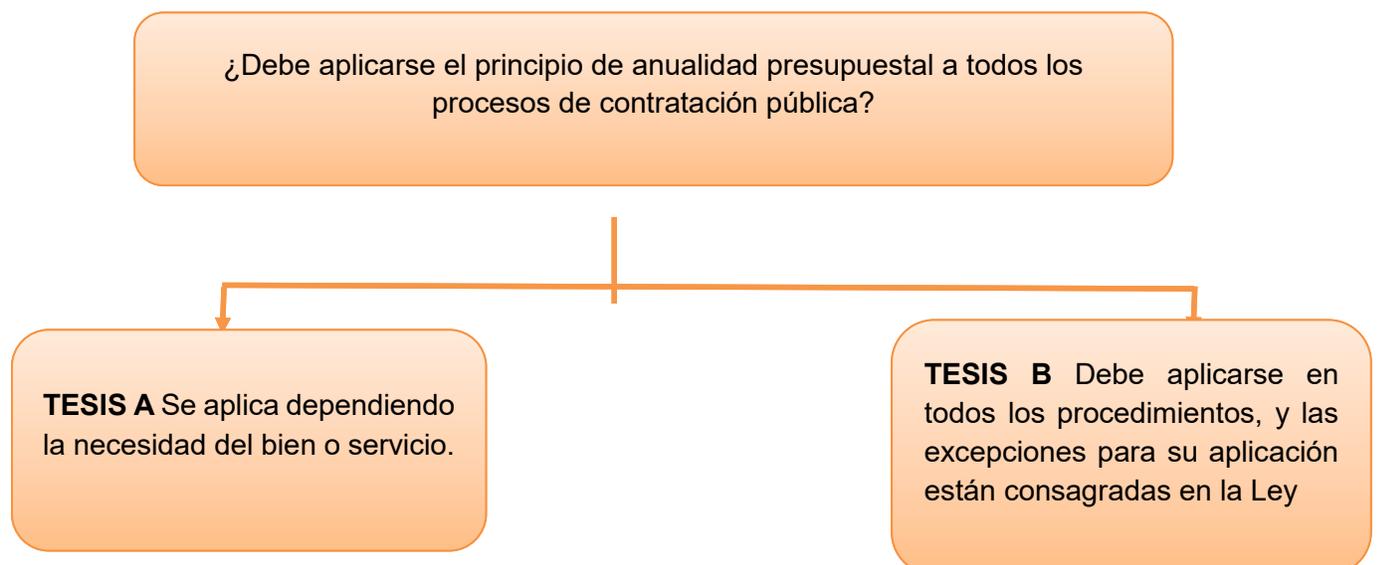
	administrativo y de vigilancia por tres (3) meses, y para el resto de vigencia deben aplicar procesos de contratación respetando el principio de anualidad
Consideraciones de la Corte	La Corte considera que los derechos que se alegan vulnerados son fundamentales y prevalentes
Parte resolutive	<p>En primera instancia, el Tribunal del Distrito Judicial de Yopal declara improcedente la tutela por tratarse de derechos colectivos (varias instituciones demandas y además considera que la problemática se presenta en toda la comunidad estudiantil), por lo que consideró que el medio procedente era la acción popular.</p> <p>Segunda Instancia, ampara los derechos y se ordena a la Secretaría de Educación del departamento de Casanare y a la Secretaría de Educación del municipio de Yopal respectivamente, elaborar un plan de acción para asegurar los recursos para la prestación de los servicios de transporte, restaurante y servicios administrativos en las instituciones educativas de su jurisdicción dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la providencia. El plan estará dirigido a atender las necesidades de (i) transporte escolar para los menores estudiantes de instituciones educativas de Yopal y el Casanare mencionadas en las acciones de tutela bajo revisión y que requieren del servicio para poder acudir al sistema educativo; (ii) restaurante escolar para los menores que recibían alimentación escolar en las instituciones educativas mencionadas y cuya prestación ha sido interrumpida de manera permanente o intermitente; y (iii) servicios administrativos necesarios para el funcionamiento integral de las instituciones educativas en su jurisdicción. El plan debe contener acápites que establezcan las pautas sobre contratación y operación de los servicios mencionados de tal manera que garanticen su prestación durante todo el año escolar en curso y fueron revocados 54 fallos del tribunal.</p>

Esta sentencia fue previamente estudiada al ser establecida como la sentencia arquimédica. Resaltamos la precisión que se hace frente a la utilización de recursos del Sistema General de Regalías para realizar contrataciones en temas de educación, situación que no solo facilita la disponibilidad de caja, sino que permite aplicar un periodo bienal, pero con la suspensión de estos recursos, las entidades educativas se ven inmersas en el problema que presenta el principio de anualidad en la contratación pública.

En los casos analizados en la sentencia, algunas instituciones educativas declararon urgencia manifiesta para utilizar esta causal de contratación directa y contratar por tres meses estos servicios; otras, contrataron de manera directa vulnerando los principios de la contratación pública, pero a la fecha, esta situación persiste con cada inicio de vigencia sin una solución legal o jurisprudencial, por lo que el verdadero problema no resulta ser la fuente de los recursos, sino su ejecución contractual, generando incluso una problemática social en el caso analizado en la sentencia.

Culminado el rastreo jurisprudencia y para responder la pregunta inicialmente planteada: ¿Cuál es el desarrollo jurisprudencial constitucional sobre el tema de presupuesto público frente a la garantía de los principios de autonomía de las entidades y anualidad del presupuesto?, a efectos de determinar si debe aplicarse el principio de anualidad presupuestal a todos los procesos de contratación pública, pudimos obtener la siguiente posición de la Corte Constitucional.

### 3.7 Gráfica de la línea jurisprudencial





Gráfica de autoría propia

### 3.8 Conclusiones línea jurisprudencial:

Culminado el rastreo jurisprudencial a efectos de estructurar la línea, es evidente que el tema de presupuesto público tiene una alta jerarquía en la legislación colombiana, soportada tanto constitucionalmente como en la expedición de normas orgánicas. Sistema que desde la legislación anterior a la Constitución de 1991, ya era vital en nuestro ordenamiento jurídico.

Este sistema se encuentra estructurado, principalmente sobre principios, entre los que se encuentran con mayor relevancia el de unidad, universidad, planeación, legalidad y anualidad.



El principio de anualidad fue abordado en la mayoría de las sentencias analizadas, bien sea para contrastarlo con otros principios, bien sea constitucionales o legales, como el de autonomía de las entidades territoriales y descentralizadas, o legales, como el de planeación, legalidad, entre otros y en todos los casos, la Corte Constitucional da prevalencia a dicho principio, permitiendo solo que no sea aplicado en los casos previa y legalmente establecidos.

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional se han proferido de manera separada para tratar los temas de presupuesto y contratación. De igual forma, se pudo observar como en el caso de la sentencia arquimédica, solo se aborda la temática desde la óptica de la contratación pública y tanto en la en la sentencia hito, como en las demás sentencias, se hace un análisis desde el punto de vista presupuestal, pero ninguna aborda el tema de manera conjunta, solo en la sentencia C 101 de 1996, se aborda un poco el tema de la capacidad de las entidades que hacen parte del presupuesto general de la nación para contratar, capacidad que es conferida por la Ley Orgánica de Presupuesto, no por la constitución o por el Estatuto General de Contratación Pública, pero el tema solo se aborda de manera parcial y a modo de referencia y no es el caso objeto de estudio de la sentencia.

Las excepciones a la aplicación del principio de anualidad no tienen ninguna relación con la necesidad del bien o servicio que se pretenda adquirir por parte de las entidades públicas, ni siquiera puede ser regulado por una ley específica, no importa si existen derechos fundamentales prevalentes como los de los menores de edad; sino que es un tema de procedimiento y por lo tanto, de planeación de las entidades y solo en los casos establecidos en la Ley y de acuerdo con el procedimiento consagrado para el efecto, haciendo uso de las excepciones legales, es posible su no aplicación en los procesos de contratación.



La posición jurisprudencia ha sido pacífica, en ningún caso se ha planteado, ni siquiera de manera excepcional que alguna entidad sometida al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública pueda adelantar sus procesos sin aplicar el principio de anualidad del presupuesto público. Tampoco se ofrece una solución precisa desde el desarrollo jurisprudencial, solo se menciona el problema para la contratación de servicios al inicio de la vigencia, como en la sentencia arquimédica y se resalta la obligatoriedad de aplicar los principios presupuestales, especialmente el de anualidad, en la ejecución presupuestal de las entidades, en las demás sentencias analizadas.

La falta de regulación legal y el poco desarrollo jurisprudencial sobre la problemática planteado en el trabajo de investigación, son el soporte para analizar desde el campo legal, las posibles soluciones que las entidades públicas pueden optar para realizar la contratación de servicios que se requieren al inicio de la vigencia, respetando los postulados del sistema presupuestal y contractual.

### **3.9 Categorías empleadas para el análisis**

- Principios Presupuestales: Cada una de las sentencias analizadas en desarrollo de la línea jurisprudencial toma como referencia los principios del sistema de presupuesto público, principalmente, el de anualidad, el cual es analizado frente a otros principios, incluso de rango constitucional, para concluir en una línea pacífica la obligatoriedad de su aplicación por parte de todas las entidades que ejecutan recursos públicos
- Jerarquía del presupuesto público: El desarrollo de la línea resalta el carácter especial que tienen las normas de presupuesto público en el ordenamiento jurídico nacional, incluso desde la regulación existente antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

- 
- Principios de la contratación pública: La línea permite concluir, aunque no de manera directa, excepto en el caso de la sentencia arquimédica, que los principios de la contratación pública deben ser igualmente respetados por las entidades que ejecutan recursos públicos, pero en caso de colisión de alguno de estos principios con el principio de anualidad del presupuesto público, prevalece el del sistema presupuestario.
  - Excepciones al principio de anualidad: La línea determina igualmente de manera pacífica y como consecuencia de la supremacía del principio de anualidad, que su no aplicación, solo procede en los casos previamente establecidas en la Ley.

### **3.10 Sentencias utilizadas**

- C 478 de 1992. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz
- C 502 de 1993. M.P Jorge Arango Mejía
- C 337 de 1993. M.P Vladimiro Naranjo Mesa
- C 490 de 1994. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz
- C 357 de 1994. M.P Jorge Arango Mejía
- C 292 de 1995. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz
- C 023 de 1996. M.P Jorge Arango Mejía
- C 101 de 1996. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz
- C 192 de 1997. M.P Alejandro Martínez Caballero
- C 1065 de 2001. M.P Alejandro Beltrán Sierra
- T-273 de 2014. M.P María Victoria Calle



## **4. Capítulo 4**

### **ANÁLISIS CASO CONCRETO**

Como componente final del trabajo y a efectos de ilustrar el tema en casos concretos, se realizará un análisis de la situación de un establecimiento público del departamento de Caldas que cumpla con los dos componentes analizados en desarrollo de la investigación; esto es, que por disposición legal aplique tanto el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública como el Estatuto de Presupuesto Público y que a su vez, preste un servicio esencial que no pueda ser interrumpido o que deba iniciar ejecución de manera temprana en cada vigencia, como lo es el servicio de transporte aéreo.



Posteriormente, se revisarán las alternativas que ha utilizado esta entidad en las últimas vigencias para garantizar la prestación del servicio y de igual forma, se estudiarán las observaciones por parte del ente de control competente; en este caso, Contraloría General de Caldas, consignadas en los respectivos informes de auditoría relacionados con el tema específico.

Finalmente, después de analizar el caso concreto, las decisiones que por ley pueden adoptar las entidades que se encuentren en esta situación particular y con fundamento en el desarrollo jurisprudencial; a modo conclusión general, se expondrá el mecanismo más idóneo que deben aplicar estas entidades para el cumplimiento de su objeto misional, que les permita garantizar estas contrataciones dando aplicación, tanto a los postulados del sistema presupuestal, como a las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública Administración.

#### **4.1 Naturaliza Jurídica de INFICALDAS.**

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas – INFICALDAS, es un establecimiento público del orden departamental. Fue creado mediante Ordenanza 031 del 29 de noviembre de 1972 como IDECA, luego la Ordenanza número 022 de 1982 lo modificó a FODECAL y finalmente, se estableció el nombre de INFICALDAS mediante la Ordenanza 234 de 1998, hoy modificada por la Ordenanza 805 de 2017.

El objeto del Instituto es contribuir en el fomento económico, cultural y social, mediante la prestación de servicios de crédito y garantía, y eventualmente de otros, en favor de obras de servicio público, que se adelanten en el país, de preferencia las de índole Regional, las de interés común de varios municipios y las de carácter Departamental y Municipal.



Como parte de su patrimonio se encuentra el Aeropuerto La Nubia, así como las rentas que se recaudan por su uso. Pocos aeropuertos del país no se encuentran concesionados o son administrados y operados por la Aeronáutica Civil, uno de estos es el Aeropuerto La Nubia, el cual es operado y administrado directamente por INFICALDAS, bajo las directrices que imparte la máxima autoridad aeronáutica del país.

Esta particularidad es la que permite tomar como referencia a INFICALDAS para analizar casos concretos y reales relacionados con el tema objeto de investigación; pues su naturaleza jurídica de establecimiento público, adscrito al departamento de Caldas, no ofrece duda sobre la obligatoriedad de aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993<sup>3</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 111 de 1996, el presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes, dentro de las cuales se encuentran de manera específica incluidos los establecimientos públicos:

ARTÍCULO 11: El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

---

<sup>3</sup> Artículo 2, numeral 1. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles



b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, **los establecimientos públicos** y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

Como ha quedado evidenciado en el desarrollo del Trabajo, la norma orgánica de presupuesto es una norma de gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico y constituye un pilar, sobre todo en el tema de sus principios rectores, que debe permear cualquier nueva disposición que se adopte al respecto.

Un primer escenario que se plantea desde la Constitución Política de 1991, es la facultad que tienen las corporaciones territoriales en el ámbito municipal y departamental, Concejos y Asambleas, respectivamente, de expedir sus propios estatutos orgánicos, respetando los principios que rigen a nivel nacional, supeditando o limitando, en todo caso, la autonomía de estas entidades a dicha condición, elemento que fue abordado de manera amplio en el desarrollo de la línea jurisprudencial.

En este orden de ideas, los departamentos y municipios a través de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, están facultadas para expedir sus estatutos orgánicos y consignar principios análogos a los establecidos en la ley orgánica del Presupuesto Nacional, como el de la anualidad.

Para el caso de los departamentos, las funciones de las Asambleas departamentales se encuentran definidas en el artículo 300 Constitucional y a la

referida a la facultad de reglamentar el tema presupuestal corresponde al numeral 5.

ARTÍCULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

(...)

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

En uso de esta facultad constitucional, la Asamblea Departamental de Caldas expidió la Ordenanza 601 de 2008, “Por medio de la cual se compilan las ordenanzas 197 de 1996, 288 de 1998 y 574 de 2007 y se unifica el estatuto orgánico de presupuesto del departamento de Caldas y se ajustan a la normatividad legal vigente”.

Dicha disposición, corresponde casi en su totalidad a las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996. Es así como el artículo tercero establece:

ARTÍCULO TERCERO: COBERTURA DE LAS NORMAS ORGÁNICAS.

Consta de dos (2) niveles:

Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General del Departamento, compuesto por los Presupuestos de los Establecimiento Públicos del orden Departamental y el Presupuesto Departamental. El Presupuesto Departamental comprende la Asamblea Departamental, la Contraloría General del Departamento y el Departamento.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público departamental y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Departamento y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga.



A las Empresas Industriales y Comerciales del Departamento y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencionen.

De acuerdo con la anterior disposición, INFICALDAS hace parte del presupuesto general del departamento de Caldas en el primer nivel y por lo tanto, le es aplicable todo el contenido de la Ordenanza 601 de 2008.

Esta disposición, frente al tema de vigencias futuras, desarrolla todo un capítulo denominado “DE LAS VIGENCIAS FUTURAS”, correspondiente al capítulo XII y a partir del artículo 86 inicia con las definiciones legales y el procedimiento que debe aplicarse, los cuales corresponden en su integridad a lo establecido en la Ley 819 de 2003, artículos 10 y siguientes, guardando las respectivas consideraciones particulares. Por ejemplo, la autorización a nivel nacional la confiere el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS y a nivel departamental la confiere el Consejo Departamental de Política Fiscal – CODFIS, entre otras diferencias.

Queda claro entonces que INFICALDAS, al igual que las demás entidades del orden departamental, deben aplicar las disposiciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1994 y en lo que se regule de manera particular en la Ordenanza 601 de 2008, en todas las actuaciones relacionadas con la ejecución presupuestal.

Establecida la sujeción de INFICALDAS tanto a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como del Estatuto Orgánico de Presupuesto, se procederá con una revisión de la contratación que debe realizar esta entidad en cada inicio de vigencia o garantizar de manera ininterrumpida de acuerdo con su objeto social, principalmente, las conexas con la operación del Aeropuerto La Nubia.



Las actividades de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales porque se encuentran encaminadas a asegurar la libertad de circulación (artículo 24 C.P), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación trabajo, etc.)<sup>4</sup>. En ese sentido, el servicio que presta el Aeropuerto La Nubia, no puede interrumpirse, máxime cuando el Estado debe garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos esenciales por los graves efectos que su interrupción total podría representar en los derechos de los ciudadanos.

En la planta de personal de la entidad, se encuentren establecidos cargos de dedicación exclusiva a la terminal área para efectos de garantizar una estructura administrativa que de manera permanente preste sus servicios encaminados a la operación de la terminal aérea; pero esto implica que se disponga de toda la logística para garantizar la operación de aerolíneas, locales comerciales, oficinas, suministro de combustible, lo que solo puede suplirse mediante contratos comerciales de arrendamiento.

Adicionalmente, como operador del aeropuerto y propietario de todo lo que lo conforma; bienes muebles, inmuebles, es necesario garantizar la seguridad e integridad de dichos bienes, sumado a la garantía que debe brindar a todos los usuarios de la terminal aérea, servicio que no es posible cumplirse de manera eficiente solo con el personal de planta de la entidad, por lo que es necesario acudir a la celebración de contratación de prestación de servicios con terceras personas.

De igual forma, el servicio de transporte aérea se presta en todo el territorio nacional de manera interrumpida, no es posible que, durante un par de meses al inicio de cada vigencia, se suspenda su operación mientras se adelantan los respectivos procesos de selección de contratistas, principalmente de vigilancia y aseo, necesario para su normal funcionamiento.

---

<sup>4</sup> Sentencia C-450 de 1995



Esta situación genera una dificultad cada año para INFICALDAS, pues como propietario del aeropuerto La Nubia, debe garantizar su operación y funcionamiento sin interrupciones y dando cumplimiento a todos los requisitos exigidos por la Aeronáutica Civil, pero al mismo tiempo, garantizando la seguridad y salubridad de todos los usuarios; situación que no puede garantizar con el personal de planta, por ser insuficiente y no calificado para este tipo de labores; por lo que quiere contratar con terceros todos estos servicios, especialmente vigilancia y seguridad privada y aseo en las instalaciones.

INFICALDAS, por su naturaleza de establecimiento público, tal como lo manifestamos previamente, debe aplicar, sin excepciones, tanto las normas de presupuesto público, como las de contratación pública para selección de contratistas que puedan suplir todas las necesidades inherentes a la operación del aeropuerto de su propiedad, dentro de las cuales solo, solo se hará mención de la relacionada con la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada y aseo, pues para estas dos servicios, no es posible aplicar una causal de contratación directa, como si puede hacer para suplir otras necesidades administrativas, no menos importantes, pero amparadas en una causal de contratación directa, lo cual no reviste mayores dificultades para realizarse de manera oportuna.

Los servicios de aseo y vigilancia y seguridad privada no pueden aplicarse a una causal de contratación directa y por lo tanto, deben seleccionarse mediante un proceso de convocatoria pública, el cual atendiendo el presupuesto de INFICALDAS y el presupuesto oficial de la respectiva contratación, deberá adelantarse un proceso de selección abreviada de menor cuantía, proceso que puede durar aproximadamente un mes o una licitación pública, la cual tendrá una duración aproximada de un mes.

Los presupuestos de las entidades públicas, por lo general se aprueban desde la vigencia anterior a su ejecución, entre los meses de octubre y diciembre, por lo



que, teniendo certeza de la disponibilidad de recursos y considerando que para iniciar un proceso en estado de borrador o con solo proyecto de pliego de condiciones, la ley no exige que se tenga una disponibilidad presupuestal, podría iniciarse en esta etapa (borrador) el proceso de selección cerrando vigencia e iniciar con la etapa de observaciones por parte de los interesados.

El artículo 6° de la Ley 1882 de 2018 adicionó un párrafo al artículo 8° de la ley 1150 de 2007, introduciendo una importante precisión que rige desde el 15 de enero de 2018, en el sentido de que “No es obligatorio contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de Pliego de Condiciones”.

Sin perjuicio de lo anterior, conforme lo dispone el numeral 6° del artículo 25 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), las entidades estatales podrán abrir procesos de selección para la celebración de contratos “cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”. Tal preceptiva lo que impone al Estado es el cumplimiento de las regulaciones dispuestas en materia presupuestaria, razón por la cual, debe interpretarse a la luz de dicha normativa; esto es, la Ley 179 de 1994, Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) el cual agrupó en un solo texto todas las leyes sobre la materia) y demás decretos reglamentarios.

Dicha prescripción normativa contenida en el Estatuto General de la Contratación tiene por propósito que las entidades estatales, con la debida antelación, cuenten con los recursos económicos para poder adquirir compromisos obligacionales mediante la contratación estatal, con miras a que efectivamente se aparte dicho rubro para que se le pague al futuro contratista de acuerdo con lo convenido en el contrato, con el fin de evitar la paralización en la ejecución de los contratos por falta de recursos económicos y, consecuentemente, la afectación a la adecuada prestación de los servicios públicos (artículo 3 Ley 80 de 1993).

Esta excepción solo aplica para el estado del proceso en proyecto de pliego de condiciones, por lo que, para continuar con el proceso con la publicación de pliegos



definitivos, si es necesario que se cuente con el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal, el cual, en aplicación del principio de anualidad, solo podrá expedir al iniciar la vigencia, esto es, el primero de enero.

En los procesos de selección de contratista, el plazo del estado en proyecto de pliegos no es muy representativo frente a la totalidad de la línea temporal, en procesos de selección abreviada solo se establecen 5 días y para licitación pública 10 días, por lo que la excepción establecida en la Ley 1882 de 2018, no ofrece un plazo que permita adelantar de manera satisfactoria el proceso de contratación, por lo que no resulta una opción viable para aplicar.

Existen otras formas de tratar de optimizar el tiempo para adelantar los procesos de selección de contratista en aras de garantizar la prestación de estos servicios, los cuales han sido aplicados por INFICALDAS a lo largo de los años. Pero, antes de iniciar con el análisis de las actuaciones particulares adelantadas por el Instituto y las consecuencias derivadas de esto, es necesario realizar un análisis de los informes realizados por la Contraloría General de Caldas, en su calidad de ente auditor de INFICALDAS, como resultado de las auditorías adelantadas, lo que brindará un insumo para profundizar en cada opción utilizada para realizar estas contrataciones y poder obtener algunas conclusiones al respecto.

## **4.2 Resumen información auditorías:**

En el capítulo anterior se consignaron los diferentes informes de auditoría que fueron realizados por el ente de control departamental, Contraloría General de Caldas, a diferentes entidades que, en desarrollo de su objeto, administran y ejecutan recursos públicos, y de igual forma, aplican el estatuto general de contratación de la administración pública por lo que resultan ser sujetos de control y vigilancia por parte de la Contraloría General del departamento de Caldas.

Para el desarrollo del presente capítulo, solo se tendrá como referencia los informes realizados al establecimiento público Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas - INFICALDAS durante las últimas vigencias, extractando la parte relacionada con el tema específico de contratación de servicios para garantizar la operación del Aeropuerto La Nubia, con todos los componentes propios del servicio, tales como manejo de los equipos de Rayos X, monitoreo electrónico, control en los filtros de seguridad de ingreso en las salas de abordaje las 24 horas e ingreso al parqueadero y demás, precisando que en algunos informes también se incluyen observaciones relacionadas con el servicio de aseo, así como servicios personales de apoyo a la gestión.

<b>Entidad</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Alcance</b>	<b>Observación</b>
INFICALDAS	2010	Administrativo y Disciplinario	Se adicionaron contratos de prestación de servicios realizados en la vigencia 2010, en valor y por un término de un mes el 1 de enero de 2011, una vez cumplida su ejecución
INFICALDAS	2017	Administrativo – Disciplinario	Las reservas presupuestales de la vigencia 2017, adolecen de las autorizaciones de vigencias futuras ordinarias o excepcionales.
INFICALDAS	2018	Administrativo	Constitución de reservas presupuestales justificando su constitución, pero no están debidamente avaladas por los supervisores e interventores, además excedieron el límite porcentual permitido en su constitución

*Cuadro elaboración propia*

Como puede observarse en el resultado final de las auditorías realizadas en diferentes vigencias, INFICALDAS ha presentado dificultades al momento de realizar la contratación de servicios derivados de la operación del Aeropuerto La Nubia, el cual, ya se ha indicado, es de su propiedad. Dificultades que se encuentran directamente relacionadas con la aplicación del principio de anualidad



del presupuesto público al momento de realizar las contrataciones necesarias para garantizar su operación y funcionamiento.

De igual forma, puede observarse que, en el transcurso de los años, INFICALDAS ha optado por varias soluciones para atender esta dificultad, cada una de estas con sus propias características y dificultades inherentes, tal como se evidencia en los respectivos informes del ente de control:

En la vigencia 2011, teniendo presente la necesidad de continuar con la prestación de los servicios contratados hasta el 31 de diciembre de 2010, por aplicación del principio de anualidad del presupuesto público y ante la imposibilidad de realizar una contratación directa el 01 de enero de 2011, la entidad decide prorrogar algunos contratos por el término de un mes. Plazo que inicia a contabilizarse a partir del 01 de enero de 2011, principalmente para garantizar servicios en el aeropuerto La Nubia.

Se reitera que estos contratos que fueron suscritos en la vigencia 2010, no contaban con autorización de vigencias futuras para continuar su ejecución en la vigencia siguiente y en consecuencia, por aplicación del principio de anualidad, con fecha máxima de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2010.

Por lo tanto, dichos contratos al ser adicionados en la vigencia 2011, pese a ser desde el 01 de enero; fueron modificados una vez vencido su plazo de ejecución contractual. Situación que ocasionó el respectivo hallazgo con alcance disciplinario y en este momento, se deben estar adelantando las correspondientes investigaciones disciplinarias en la Procuraduría General de la Nación Regional Caldas.

*Frente a esta medida adoptada por INFICALDAS, no se tiene otro referente en el país y en todo caso, no es una opción que pueda considerarse como solución a la problemática presentada; pues los contratos estatales no solo poseen la*



*solemnidad de ser escritos (artículo 41 Ley 80 de 1993), también requieren, para su ejecución el cumplimiento de otros requisitos. El artículo 58 del decreto ley 222 de 1983 (anterior EGCPA), disponía: “En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos, ni prorrogarse su plazo si estuviese vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas”.*

Co la entrada en vigencia de la ley 80 de 1993, no se tiene un artículo con esta expresa prohibición, solo el artículo 58 del Decreto 423 de 2001, indica que **“ARTÍCULO 58.-**De las modificaciones a los contratos vigentes. Las modificaciones de los contratos a que se refieren los artículos anteriores, en las que se pacten obligaciones contingentes, se sujetarán a las disposiciones del presente decreto”; pero es claro que todo contrato es Ley para las partes y solo obliga mientras su plazo de ejecución se encuentre vigente y cualquier modificación contractual que deba realizarse, se deberá hacer en vigencia del contrato.

Los inconvenientes planteados derivados de esta decisión solo han sido analizados desde la óptica de la contratación, pero debe mencionarse que existe una clara vulneración al principio de anualidad del presupuesto público, ya que estos objetos contractuales fueron ejecutados en dos vigencias fiscales (2010 y 2011) y de igual forma, para su pago se afectaron los presupuestos de vigencias diferentes, sin que se hubiera contado con las autorizaciones respectivas.

En las siguientes vigencias (2011 – 2016), no se incluyeron observaciones en los informes de la Contraloría General de Caldas respecto a estas contrataciones, por lo que una vez consultado el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP, se puede constatar que las contrataciones de varias de estas vigencias, se adelantaron, bien con autorización de vigencias futuras por parte de la Asamblea Departamental de Caldas (año 2015), o realizando adiciones a los contratos antes de vencimiento y constituyendo las respectivas reservas presupuestales (2017 y 2018), seguramente por contar con los recursos para adicionar en cada una de estas vigencias y de esta forma, obtener plazo suficiente en la siguiente vigencia



para adelantarlos procesos de selección de contratista con cargo al nuevo presupuesto.

La conclusión del informe de la auditoría para estas últimas vigencias referidas determinó que para la constitución de las reservas presupuestales, era necesario igualmente tener autorizaciones de vigencias futuras, pues esta figura no es solo de carácter presupuestal, también se requiere cuando, pese a contar con todos los recursos en la vigencia en curso, la ejecución o recepción del bien o servicio se da en vigencias siguientes. Hallazgos que fueron calificados con alcance administrativo y disciplinario.

La solución adoptada por INFICALDAS para estas dos vigencias (2017 y 2018), corrigió la deficiencia presentada en la actuación de la vigencia 2010; esto es, suscribieron las modificaciones con el plazo de contratación vigente. Pero se presenta una nueva inconsistencia frente al tratamiento que debe darse a los contratos que trascienden la vigencia de ejecución inicial y en consecuencia, vulneran el principio de anualidad, para lo cual, tal como se ha manifestado anteriormente, deben cumplirse unos requisitos de Ley, pues la recepción de bien o servicio en una vigencia siguiente a la celebración del contrato, como en el caso analizado, implica igualmente la autorización de vigencia futura, así los recursos se cancelen con cargo a una sola vigencia y se adopte la figura de reserva presupuestal para su pago.

Para las vigencias 2019, 2020 y 2021, el servicio de vigilancia y seguridad privada del aeropuerto La Nubia, se garantizó a partir del 01 de enero mediante la aplicación de un proceso de selección abreviada de menor cuantía en la vigencia anterior, esto es, antes del inicio de su ejecución, aplicando la figura de licitación en curso.

Esta figura de licitación en curso, es una opción introducida por el legislador para los casos en los que se dispone la totalidad de los recursos en la vigencia en que

[REDACTED]

se adelanta el proceso de selección, pero el contrato no se inicia en dicha vigencia; ya que en ese escenario (ejecución en dos vigencias diferentes) estaríamos ante la figura de vigencia futura o la reserva presupuestal, utilizada por INFICALDAS en las vigencias 2017 y 2018, con las consecuencias ya referidas.

La licitación en curso, se encuentra establecida en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, en los siguientes términos:

**“Artículo 8º.** 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”

Esta disposición fue inicialmente reglamentada por el artículo 3 del Decreto 1957 de 2007, que establecía: “Artículo 3º. Cuando quiera 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 la celebración y perfeccionamiento del respectivo contrato se efectúe en la vigencia fiscal siguiente**, este se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia” (resaltado propio).

El nuevo texto introduce una modificación importante, pues precisa que la licitación o proceso de convocatoria pública debe iniciarse en una vigencia, incluso pudiendo llegar hasta la adjudicación, pero la celebración y el respectivo perfeccionamiento del contrato debía darse en la vigencia siguiente.

Esta modificación introducida por el Decreto 1957, ya genera varios inconvenientes de orden administrativo y legal. Pues si bien es cierto, la entidad pública no tendría problema en adjudicar el contrato en la vigencia 2019 y con esta adjudicación



terminaría la etapa precontractual del proceso, pero por disposición de la Ley, el contrato solo podrá celebrarse y perfeccionarse en la vigencia siguiente, esto es, dar inicio a la etapa contractual en una vigencia siguiente.

Por lo tanto, dando aplicación a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993: “**Artículo 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato.** Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”, los contratos estatales tienen una solemnidad, la cual consiste en que estos contratos deben constar por escrito; por lo que, si se requiere el servicio de vigilancia y seguridad privada o de aseo, o cualquiera en el que haya aplicado la figura de licitación en curso, a partir del 01 de enero de cualquier vigencia (para el ejemplo 2020), solo puede suscribirse el contrato ese mismo día 01 de enero, que por demás no es hábil en todo el territorio nacional, generando como mínimo, los siguientes inconvenientes que deben analizarse por parte de la entidad que aplica esta figura.

Frente al requisito de perfeccionamiento (solemnidad de ser por escrito) y frente a los requisitos de ejecución, que constituyen otra solemnidad de los contratos estatales. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, modificatorio del artículo 41 de la Ley 80 de 1993:

“(…) 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”



De acuerdo con los requisitos legales de ejecución de los contratos estatales, el contratista debe estar al día en sus aportes al sistema de seguridad social, debe expedirse el respectivo registro presupuestal, que es a lo que se refiere el artículo al hablar de disponibilidades presupuestales correspondientes (reiteración de jurisprudencia sentencias proferidas el 6 de abril de 2000, expediente 12775 y en sentencia proferida el 3 de febrero de 2000 expediente 10399) y debe aprobarse la garantía que suscriba el contratista.

Los dos primeros requisitos mencionados no revisten mayor dificultad para acreditarse el mismo día 01 de enero, pero para la expedición de la póliza, primero debo tener el contrato firmado, lo que solo puede hacerse, en el caso de licitación en curso, en la vigencia siguiente (01 de enero) y después de su expedición, deberá ser aprobada por la entidad, actuaciones que difícilmente podrían realizarse un día festivo en nuestro país y en todo caso, requerirán por lo menos de un día hábil, por lo que no es posible que el contrato inicie su ejecución el 01 de enero y en ese orden de ideas, debería suspenderse la operación del aeropuerto justo en esta fecha vacacional mientras se adelanta el cumplimiento de trámites administrativos y acreditación de requisitos para poder dar inicio a la ejecución de los contratos.

El panorama planteado en el punto anterior por la disposición contenida en el Decreto 1957 de 2007, continúa vigente a la fecha, si bien es cierto dicho artículo ya no se encuentra vigente, la disposición actual, Decreto 1068 de 2015, es solo compilatoria y consagra el contenido del artículo en su totalidad:

*“Artículo 2.8.1.7.1.12. Afectación del presupuesto para procesos de selección en trámite: Cuando quiera 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 la celebración y perfeccionamiento del respectivo contrato se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, este se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia”.*



Esta figura genera otros inconvenientes de índole presupuestal, al implicar que el cierre de la vigencia fiscal, el valor comprometido en el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal que amparó el proceso de selección no fue comprometido o afectado con un registro presupuestal por no tenerse suscrito el contrato estatal, por lo que los recursos deberán liberarse e incorporarse al presupuesto de la vigencia siguiente como una adición presupuestal.

Adicionalmente, esta opción solo puede aplicarse en la medida en que se dispongan los recursos en la entidad en la propia vigencia fiscal que se pretende adelantar el proceso, con el previo conocimiento que dichos recursos no pueden ser ejecutados en esa vigencia, lo que resulta, casi como un castigo desde el punto de vista presupuestal a la entidad por tener una falta de planeación y contar con disponibilidad de recursos en una fecha cercana a la terminación de la vigencia.

Adicionalmente, y más allá de lo que pueda considerarse como una falta de planeación, esta situación raras veces se presenta, pues lo normal es que los recursos de las entidades públicas se ejecutan, máximo en las dos terceras partes del año.

En todo caso, con estos recursos solo se podrá abarcar un valor equivalente a un plazo de ejecución menor al requerido; esto es, solo un par de meses de la nueva vigencia mientras se adelanta un nuevo proceso de selección, lo que implica un desgaste administrativo, al tener que realizar dos convocatorias públicas en una misma vigencia<sup>5</sup> y en un margen de tiempo muy corto, con la finalidad de no interrumpir el servicio durante toda o la mayor parte de la vigencia fiscal.

---

<sup>5</sup> Por lo general, la licitación en curso se adelanta con menos recurso, por lo que puede ser un proceso de mínima cuantía o una selección abreviada de menor cuantía y en la nueva vigencia se adelanta una licitación pública.



Para la vigencia 2022 y ante esta clase de inconvenientes presentados, INFICALDAS ha acudido nuevamente a la Asamblea Departamental de Caldas para solicitar autorización de vigencias futuras para comprometer recursos de ambas vigencias (2021 y 2022), con la finalidad de adicionar los contratos que se encuentran en ejecución en la vigencia 2021 por un par de meses en la vigencia 2022, mientras se adelantan los respectivos procesos de selección. Esto quiere decir que la entidad ha corregido de manera satisfactoria la actuación adelantada en las vigencias 2017 y 2018, en las que realizaron las adiciones y prórrogas de los contratos trascendiendo la vigencia, sin contar la respectiva autorización de vigencia futura y constituyendo solo reservas presupuestales.

A la fecha de culminación del presente trabajo no se ha dado trámite a la petición en la Asamblea Departamental de Caldas; pero ya se tiene aprobación del Consejo Directivo de la entidad y concepto favorables del CODFIS departamental, por lo que seguramente se aprobará sin mayor dificultad esta solicitud en las sesiones ordinarias de los meses de octubre y noviembre de 2021.

Si bien es cierto, esta es la figura apropiada y la que ha debido utilizar desde el inicio la entidad como solución más conveniente a esta problemática, para la vigencia 2023 se presentará un nuevo inconveniente; ya que ese año corresponde al último año de gobierno (2020-2023) y por disposición expresa de la Ley, las vigencias futuras se encuentran prohibidas en ese año, tal como lo indica el último inciso del artículo 12 de la Ley 819 de 2003: *“En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público”*.

De acuerdo con esta última prohibición, es necesario precisar que, si bien es cierto INFICALDAS no es una entidad territorial, no se tiene una disposición especial en materia presupuestal para los establecimientos públicos del orden territorial, por lo que, como ya precisamos de manera previa, esta entidad hace parte del



presupuesto del departamento de Caldas, en un capítulo independiente denominado Establecimiento Públicos, tal como se evidenció en el contenido de la Ordenanza 601 de 2008; por lo que debe someterse a las disposiciones que por ley, aplican a la entidad territorial.

La solución presentada por INFICALDAS en esta vigencia, consistente en acudir a la Asamblea Departamental de Caldas para autorizar vigencias futuras y poder adicionar los contratos durante unos meses en la siguiente vigencia, es la indicada para los primeros dos (02) años de gobierno, pero en el tercer año, lo más práctico no es solicitar vigencia futura para adicionar los contratos por un par de meses para el siguiente año, el cual correspondería al último año de gobierno; ya que una vez contratados los servicios en el último año de gobierno, no se podrá acudir de nuevo a esta figura para adicionar los contratos durante los primeros meses de la vigencia siguiente, la cual corresponde al primer año del nuevo gobierno.

Revisadas las soluciones acogidas por INFICALDAS para sortear esta situación, pudimos observar que la única figura de las enunciadas como posible desde el punto de vista jurídico que no ha sido utilizada por esta entidad, es la consistente en declarar urgencia manifiesta para soportar estas contrataciones bajo esa modalidad de contratación directa.

Esta figura fue la utilizada por la Secretaría de Educación del departamento de Casanare y a la Secretaría de Educación del municipio de Yopal, para garantizar los servicios conexos a la educación, tales como transporte y alimentación escolar<sup>6</sup> y aunque la Corte Constitucional no se refirió a la utilización de esta modalidad de contratación directa, tratadistas expertos en temas de contratación pública como Jorge Pino Ricci y Martín Roberto Moscosso, recomiendan su utilización por encima de otras figuras, como la de vigencias futuras.

---

<sup>6</sup> Revisar sentencia hito en capítulo III – Línea Jurisprudencial



## 5. Capítulo 5.

# Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones:

El tema presupuestal ha sido de gran debate y análisis, tanto jurisprudencialmente como doctrinalmente y ha tenido incidencia directa en materia de contratación pública, pero siempre prevaleciendo las disposiciones presupuestales y a la fecha no se tiene una posición clara frente a cómo debe proceder una entidad pública que requiere realizar contratación a partir del 01 de enero para adquisición de bienes y servicios en los que no se puede realizar contratación directa, sin que ello implique vulnerar el principio presupuestal de anualidad, precisando que el tema contractual y el presupuestal tienen normas diferentes que los regulan; las cuales, en ocasiones, parecieran contener disposiciones contradictorias o de difícil armonización.

No es posible establecer una propia regulación orgánica de presupuesto para entidades públicas diferentes a las territoriales, ya que la Constitución Política solo contempla esta posibilidad de reglamentación para las Asambleas departamentales y Concejos municipales, respecto a los departamentos y municipios, respectivamente, por lo que los demás entidades públicas adscritas o vinculadas a estos entes territoriales, deberán sujetarse a las disposiciones general sobre la materia aplicables a departamento y municipios.

Con la expedición del Decreto 1957 de 2007, se ofrece una solución precaria al problema planteado, la cual se encuentra establecida en el artículo 3, *compilado en el artículo 2.8.1.7.1.12 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, tal como quedó evidenciado en el presente capítulo.*



La solución contenida en esta norma no es suficiente, pues la entidad pública debe iniciar el proceso de selección en su totalidad antes del 31 de diciembre (incluida la disponibilidad presupuestal que afecta los recursos) y simplemente tener pendiente el perfeccionamiento del contrato para la siguiente vigencia. Esto implica que debe contar con recursos suficientes en la vigencia que adelanta el proceso de selección, y expedir la disponibilidad presupuestal al momento de abrir un proceso de selección (pliegos definitivos) y por lo tanto, esta situación afecta de manera directa la ejecución presupuestal, pues la mayoría de entidades no cuentan con recursos al cierre de las vigencias fiscales y en todo caso, dichos recursos al no ser utilizados en la vigencia en que se adelanta el proceso de selección deberán ser reintegrados al presupuesto de cierre e incorporados como adición en el presupuesto de la vigencia siguiente, con las implicaciones que dicha decisión conlleva.

El otro problema que se plantea en esta solución es frente al requisito de ejecución de aprobación de garantía, más allá de que el primer día del año no es hábil, una entidad pública, entendiendo que la función administrativa es continua, puede realizar el respectivo ajuste presupuestal por cambio de vigencia y expedir nuevo certificado de disponibilidad y registro presupuestal, así como elaborar la minuta del contrato, pero difícilmente podría realizar la aprobación de la póliza como requisito de ejecución, pues el contratista seleccionado tendría que, una vez firmado el contrato ese mismo día 01 de enero, proceder con la expedición de la póliza para su aprobación y muy seguramente no habrá atención por parte de las compañías de seguros.

Esta solución requiere igualmente que se disponga de la totalidad de los recursos para el proceso de contratación, pero no es común que alguna entidad cuente con saldo para asumir el compromiso para toda una vigencia; por ejemplo, si el servicio de vigilancia y seguridad privada se requiere desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre a un costo total de quinientos millones de pesos, la entidad tendría que disponer de esta cantidad en el presupuesto de la vigencia en que adelanta el



proceso de selección, lo que raramente ocurre, y generalmente solo se dispone para asumir un valor proporcional (por un mes); por lo que se adelanta un procedimiento para contratar el servicio por un tiempo prudencial que garantice suplir esta necesidad mientras se adelanta un nuevo proceso de selección en la nueva vigencia, casi de manera simultánea, lo que implica un desgaste administrativo innecesario y hasta un posible fraccionamiento de contrato.

Este procedimiento para contratar el bien o servicio de manera temporal, podría adelantarse por un proceso de selección de mínima o menor cuantía y se suple la necesidad durante un determinado tiempo (un mes, por ejemplo), por lo que casi de manera paralela se debe adelantar un proceso de licitación pública o el proceso que sea aplicable, con la finalidad de cubrir el resto de la vigencia, lo que evidencia la complejidad y poca practicidad de esta solución.

La solución más conveniente obtenida después del trabajo de investigación es, previa autorización del Consejo Departamental de Política Fiscal – CODFIS y de la Asamblea Departamental (para el caso del departamento de Caldas), solicitar autorización de aprobación de vigencias futuras, con algunas consideraciones que deben tener presente, pues esto implica un tema político y de justificación de autorización de asunción de vigencias futuras para gastos de funcionamiento, los cuales en ocasiones no son autorizados para priorizar autorizaciones en otros gastos de inversión y obras públicas de mayor impacto y en todo caso, esta solución no es aplicable en el último año de gobierno, pues en dicho periodo estas se encuentran expresamente prohibidas por la Ley y de igual forma, esta solución podía implicar concentración de la contratación por un periodo de tiempo, limitando la participación de oferentes en un proceso participativo durante todo el tiempo que se tenga contratado el servicio con autorización de vigencias futuras.

De igual forma, el análisis de la problemática planteada, permite condensar en el presente escrito las soluciones que se han adoptado de manera práctica en

algunas entidades de acuerdo con las posibilidades que ofrece la ley y los expertos en la materia, las cuales, se pueden resumir en las siguientes:

i) Declarar urgencia manifiesta y realizar contratación directa. Esta solución es propuesta por los abogados Jorge Pino Ricci y Martín Roberto Moscoso, la cual, desnaturaliza la esencia de la emergencia, pues esta situación, para utilizarse como causal de contratación directa, debe responder a unas condiciones de imprevisibilidad e inmediatez, que generalmente se encuentran asociadas a eventos naturales (deslizamientos, terremotos) y adicionalmente, esta situación sería recurrente, por lo que debería ser declarada en cada vigencia, el día primero de enero. Lo que no permite que se acrediten en debida forma los requisitos establecidos en la Ley para tal caso, con la correlativa posibilidad de incurrir en falta disciplinaria gravísima, establecida en el artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 que consagra las faltas relacionadas con la Contratación Pública, numeral 5: “Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la Ley”.

ii) Tramitar aprobación de vigencias futuras ordinarias. Esta corresponde a la solución más acertada y con soporte legal a la fecha, pero algunas críticas consisten en que la decisión ya no le corresponde solamente a la entidad, pues requiere aprobaciones en varias instancias, para el caso de entidades del orden departamental, las vigencias futuras deben socializarse y aprobarse por el CODFIS y posteriormente deben tramitarse ante la Asamblea Departamental, lo que conlleva tiempo y le agrega un componente político que debería ser ajeno a la ejecución contractual. Adicionalmente, en el último año de gobierno, las vigencias futuras para atender gastos de funcionamiento se encuentran expresamente prohibidas en la Ley Orgánica de Presupuesto Público y en ese orden de ideas, cada cuatro años esta solución no es aplicable. En algunos casos puntuales, se ha visto como alguna de las entidades que deben intervenir en la autorización de compromiso de vigencia futura no acceden o votan de manera negativa,



confundiendo un asunto de trámite presupuestal con una autorización para contratar.

iii) Aplicar el concepto de licitación en curso para realizar contratación por el plazo necesario para adelantar nuevo proceso en la siguiente vigencia. Esta solución presenta dificultades frente a requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, así como en el manejo presupuestal de estos recursos.

## **5.2 Recomendaciones**

Por lo expuesto, ninguna de las soluciones que han utilizado las entidades hasta este momento, ofrecen una solución definitiva y soportada legalmente. Las entidades que en sus procesos de contratación aplican las normas de presupuesto público, por lo general, cometen alguna irregularidad para suplir estas necesidades, lo que genera posteriormente investigaciones de tipo disciplinario y penal.

Como ejemplo de esta problemática, se puede citar la situación que se vivió en el país en la vigencia 2019, la cual corresponde a un último año de gobierno (2016-2019), lo que generó que no fuera posible la constitución de vigencias futuras ordinarias, pero continúa la necesidad de atender algunas necesidades concretas a partir del inicio de la vigencia fiscal 2020, por lo que la Procuraduría General de la Nación, consciente de esta situación, profirió la directiva número 017 del 21 de octubre de 2019, recalcando la necesidad de contar de manera prioritaria y temprana en la vigencia 2020 con el servicio de alimentación y transporte escolar, directiva de la que se puede concluir que no se tiene una solución para atender en debida forma esta coyuntura, ya que en la misma se exhorta a que se tomen medidas por parte del Ministerio de Educación Nacional para que las entidades territoriales puedan garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar desde el inicio del calendario escolar 2020.



De igual forma, en dicha directiva, se solicita a las asambleas departamentales y concejos municipales tramitar prioritariamente las solicitudes de vigencias futuras en el evento en que sean solicitadas por los mandatarios territoriales para atender esta situación.

Para este servicio específico a cargo del Estado, es posible recurrir a una vigencia futura excepcional, justificándola en que la contratación que se pretende realizar corresponde a un gasto social dirigido al servicio de educación que hace parte de un proyecto estratégico del sector educación. Pero esta figura, de ninguna manera podrá ser aplicable para atender otras necesidades que corresponden a gastos de funcionamiento como las analizadas como aplicación de casos en el presente trabajo, valga recordar (vigilancia y seguridad privada, servicio de aseo en el aeropuerto La Nubia de Manizales Caldas).

El procedimiento recomendado, producto de la investigación realizada, es que las entidades que requieren atender situaciones que impliquen bienes o servicios al inicio de la vigencia y en los que no se puede aplicar una causal de contratación directa, en aplicación del principio de planeación, deben tramitar con la debida antelación las respectivas vigencias futuras que garanticen este servicio de manera ininterrumpida por el tiempo suficiente en la vigencia siguiente para adelantar el nuevo proceso de selección (entre 2 y 3 meses) a efectos de impedir la concentración de la contratación y garantizar el acceso de todos los posibles oferentes en los procesos de compra pública.

Cuando el trámite de autorización de vigencias futuras se realice en el tercer año de gobierno, debe tenerse presente que la constitución de estas se encuentra prohibida para en el cuarto y último año de gobierno; por lo que deberá planearse una ejecución para tres vigencias, una parte en la que se autorizan (tercer año de gobierno), todo el año siguiente (último año de gobierno) y parte del año siguiente a este (primer año del nuevo gobierno), solo por el término para iniciar un nuevo proceso de selección y este ciclo deberá repetirse mientras se tengas vigentes las



actuales disposiciones normativas, pues es la forma en que se garantiza seguridad jurídica y se blinda el actuar de las entidades públicas y sus representantes legales, que deben atender contrataciones desde el inicio de cada vigencia para garantizar la prestación de servicios básicos o esenciales que no pueden interrumpirse.

### **Referencias bibliográficas:**

Alexy, R. (2004). *El concepto y la validez del derecho*. Gedisa.

Berrocal, G. (2009). *Manual del Acto Administrativo*. Librería ediciones del profesional Ltda.

Bahamón, M. (2018). *Elementos y Presupuestos de la Contratación Estatal*. Universidad Católica de Colombia

Dávila, V. (2015). *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Aproximación crítica a la ley 80 de 1993*. 3ª ed. Legis.

DNP, Dirección de desarrollo territorial. (2003). *Técnicas para el análisis de la Gestión Económica y Financiera de las Entidades Territoriales*.

DNP, Dirección de desarrollo territorial. Bases para la gestión del Sistema Presupuestal Local

Gómez, L. & Velandia, D. (2020). *Contratación Segura. Investigación Compilatoria Estudios en Contratación Estatal*: Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad.

Gómez, L. (2019). *El derecho de la contratación pública en Colombia*. Legis



Herrera, A (2012). *Aspectos generales del derecho administrativo en Colombia*. Grupo editorial Ibañez.

Guerrero, Á. (2012). Sostenibilidad Fiscal y principios en el Estado Social de Derecho. *Criterio Jurídico*. 12(1), 79-126

López, D. (2006). *El derecho de los jueces*. Legis.

Morales, D. (2014). *La gestión del presupuesto público colombiano*. Alvi Impresores S.A.S

Naranjo, Carlos & Cely, Diego (2008). Las Excepciones al Principio de la Anualidad Presupuestal en la Contratación Estatal. *Revista de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia*, 4; pp. 247-259.

Presidencia de la República de Colombia. (1996). Decreto 111, “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”.

Presidencia de la República de Colombia. (2008). Decreto 28, “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto-Ley 4170, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura”

Presidencia de la República de Colombia. (2012). Decreto Ley 019 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”



Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1068, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1082, “**Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional**”

Presidencia de la República de Colombia. (2016). Decreto 173, “Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los artículos 141, 196 y 197 de la Ley 1753 de 2015, sobre estructuración integral de Proyectos de Inversión; presentación de proyectos por parte del Gobierno Nacional a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) y reconocimiento de los costos de estructuración por parte de los OCAD”

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 92, “Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso 2 del artículo 355 de la Constitución Política”

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Decreto 342, “Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Decreto 2096, “Por el cual se adiciona la Subsección 2, de la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80, “Por la cual se expide el estatuto general de contratación pública”.



República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150, “Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con recursos públicos”.

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1450, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1483, “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”.

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1508, “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2022, “Por la cual se modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 20418 y se dictan otras disposiciones”.

Restrepo, J. (2005). *Hacienda Pública*. Universidad Externado de Colombia.

Restrepo, J. (2005). *Disciplina Fiscal y Derecho: ¿Discrecionalidad o Reglas Jurídicas Para el Manejo del Presupuesto?*, Universidad Externado de Colombia.

Rosero, B. (2019). *Contratación Estatal – Marco Teórico Práctico. 4° Edición*. Ediciones de la U

Silva, T (2019). *Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria*. Universidad Católica de Colombia.

## **JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

República de Colombia, Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-337. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa

República de Colombia, Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-502. M.P.: Jorge Arango Mejía

República de Colombia, Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-357. M.P.: Jorge Arango Mejía.

República de Colombia, Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-490. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

República de Colombia, Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-450. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

República de Colombia, Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-101. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz

República de Colombia, Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-023. M.P.: Jorge Arango Mejía.

República de Colombia, Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-192. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

República de Colombia, Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-283. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz

República de Colombia, Corte Constitucional. (2000). Sentencia C 1436. M.P: Alfredo Beltrán Sierra.

República de Colombia, Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1065. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

República de Colombia, Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-300. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Rios, M. (2010). *El análisis del papel de la corte en la omisión legislativa absoluta: la construcción de una línea jurisprudencial desde la metodología de Diego Eduardo López*

Medina. Universidad UCES.

## **JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO**

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección primera. (2013). sentencia de 07 de febrero, Expediente número 2009-01412. M.P.: Marco Antonio Velilla

República de Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección B. (2017). Sentencia 40149.” C.P.: **Stella Conto Díaz Del Castillo**

República de Colombia, Consejo de Estado. (2015). Sentencia 26409. **C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa**

República de Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Rad 54001-23-31-000-1996-09313-01. C.P.: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

República de Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Rad 73001-23-31-000-1997-05001-01(15307). C.P.: Dr. Ramiro Saavedra Becerra

## RESUMEN NORMAS RELEVANTES CONTRATACIÓN PÚBLICA

Clase	Título	Observación
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el estatuto general de contratación pública	Base EGCPA
Ley 489 de 1998	Por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16, del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	Fundamento de los convenios y contratos interadministrativos
Ley 1150 de 2007	Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con recursos públicos	Principal modificación Ley 80 de 1993
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014	Introduce nueva modalidad de selección de contratista (Mínima Cuantía)
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública	Conocida como estatuto anticorrupción introduce modificaciones importantes en contratación
Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones	Definición de APP
Ley 2022 de 2020	Por la cual se modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones	Norma que establece pliegos tipo
Ley 2069 de 2020	Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia	Establece criterios de desempate en todos los

		procesos públicos (art 30 a 36)
Ley 2080 de 2021	Por medio de la cual se reforma la Ley 1437 de 2011	Se establece una nueva modalidad de contratación directa (peritos)
Decreto-Ley 4170 de 2011	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura	Entidad rectora en temas de contratación pública
Decreto-Ley 019 de 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública	Establece modificaciones importantes en contratación
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional	Compila normas de contratación
Decreto 173 de 2016	Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los artículos 141, 196 y 197 de la Ley 1753 de 2015, sobre estructuración integral de Proyectos de Inversión; presentación de proyectos por parte del Gobierno Nacional a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) y reconocimiento de los costos de estructuración por parte de los OCAD	Establece pliegos y contratos tipo
Decreto 092 de 2017	Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso 2 del artículo 355 de la Constitución Política	Contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro
Decreto 392 de 2018	Por el cual se reglamentan los numerales 1, y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad	Acciones afirmativas – Puntos a proponentes con personal con pérdida de capacidad laboral
Decreto 342 de 2019	Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional	Pliegos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte

Decreto 2096 de 2019	Por el cual se adiciona la Subsección 2, de la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional	(Pliegos Tipo procesos obra pública de infraestructura de transporte en selección abreviada de menor cuantía
Ley 2069 de 2020	“Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”	Capítulo III Compras públicas, establece criterios de desempate en procesos públicos

## RESUMEN NORMAS RELEVANTES PRESUPUESTO PÚBLICO

Clase	Título
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional
Ley orgánica 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
Ley 1483 de 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales
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
Decreto 28 de 2008	Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones
Decreto 1068 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público
Ordenanza 601 de 2008	Por medio de la cual se compilan las ordenanzas 197 de 1996, 288 de 1998 y 574 de 2007 y se unifica el estatuto orgánico de presupuesto del departamento de caldas y se ajustan a la normatividad legal vigente