

REFLEXIONES ETICAS DE LAS RESERVAS Y VIGENCIAS FUTURAS EN TERMINOS DE PRESUPUESTO PÚBLICO EN COLOMBIA

Estefany Villar Villa
Tatiana de León de la Cruz
Yulis Pacheco Mendoza
Fernando Pacheco Mendoza

RESUMEN

El presente artículo propone analizar conceptual y jurídicamente el tema de la Anualidad, Reservas y Vigencias Futuras e identificar las deficiencias de la normatividad relacionada con el presupuesto público y la contratación administrativa, con el fin de contribuir con elementos de juicio a los administradores de las entidades públicas en su proceso de toma de decisiones y en la posibilidad de proponer cambios normativos en la legislación presupuestal y contractual, para armonizar ambos regímenes y lograr una ejecución eficiente de los recursos públicos.

PALABRAS CLAVE

Presupuesto Público, Control Público, Principios Presupuestales, Reservas Presupuestarias y Vigencias Futuras

ABSTRACT

This article aims to analyze conceptual and legally the issue of Annuity Reserves and future fiscal periods and identify gaps in the regulations related to the public budget and administrative contracts, in order to contribute evidence to entity managers public in its decision-making process and the possibility to propose regulatory changes in budgetary

and contractual legislation to harmonize the two regimes and efficient implementation of public resources.

KEYWORDS

Public Budget, Public Control, Budgetary Principles, Reservations Budget and future years

1. SOBRE EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO EN LO PUBLICO

Son muchas las concepciones que han surgido sobre el presupuesto público, transformadas con el paso del tiempo por la presencia de circunstancias cambiantes en el marco económico del país, los requerimientos sociales y la necesidad de control; por ello, se considera hacer un breve análisis de las principales nociones que sobre el concepto de presupuesto público existen.

Para un mejor entendimiento, se parte de la descomposición de la expresión presupuesto público, y se encuentra que "el presupuesto es una herramienta de planificación que, de una forma determinada, integra y coordina las áreas, actividades, departamentos y responsables de una organización, y que expresa en términos monetarios los ingresos, gastos y recursos que se generan en un periodo determinado para cumplir con los objetivos fijados en la estrategia"(Muñiz, 2009).

De esta definición, se entiende que el presupuesto parte de unos objetivos expresados en términos monetarios y alcanzables a través de una programación integral, agrupando de manera sistemática todas las dependencias que componen la organización, siendo un trabajo armónico, donde se delegan responsabilidades a cada uno de los órganos participantes, con la finalidad de garantizar la eficiencia del proceso, que abarca desde la planificación hasta el logro de resultados.

Ahora bien, en lo concerniente al término público, al hablar de éste generalmente suele relacionarse con Gobierno, Estado, hacienda pública, sector público, poder ejecutivo o administración pública, aunque en uno u otro claramente se identifica el

intervencionismo del Estado, para este caso la definición que se considera más pertinente es la de hacienda pública, que es el conjunto de instituciones delegadas para ejercer un poder coercitivo y administrar los bienes públicos, implementando reglas o principios que propendan por una adecuada gestión en el sector público.

La concepción moderna que traza Trujillo (2007), manifiesta que la hacienda pública no abarca únicamente el sostenimiento de las cargas públicas, hay un incremento de las responsabilidades del poder público derivado de hechos políticos, razones económicas y fenómenos sociales, adquiriendo ahora no sólo obligaciones de tipo económicas sino también sociales.

Uno de los conceptos de presupuesto público, de mayor aceptación, es el ideado por Neumark (1976), quien lo define como un "resumen sistemático y cifrado, confeccionado en periodos regulares de tiempo, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos". De aquí, se desprenden unas características esenciales en el presupuesto público: Inicia con un trabajo de planeación, cimentado en una base de gastos estructurada y completa, de ahí se programan los recursos con los que se espera cubrir o atender tales gastos; la elaboración tiene una periodicidad, en otros términos se identifica como vigencia fiscal; contiene la materialización cuantitativa de los programas, planes y proyectos de un gobierno.

Paredes (2006) fija un concepto generalizado de presupuesto público que manifiesta explícitamente el atributo del Estado como organismo interventor en la economía y el desarrollo del país, y su poder para ejercer coerción legítima, afirmando que éste es "instrumento del gobierno que constituye el motor de la administración del Estado y, alrededor de él, se desenvuelve gran parte de la vida económica del país". Aquí, se recalca la importancia del presupuesto y la rigurosidad con que debe elaborarse, puesto que como herramienta pública influye radicalmente en las decisiones estatales, por lo que debe ser una fuente de información fidedigna, expresada razonablemente, amoldada a la realidad económica y social del país.

La definición de presupuesto que propone Calderón (1998), consolida los criterios planteados por diversos autores sobre el tema, señalando que "presupuesto es el instrumento técnico y legal de planeación económica del Estado que, para un período fiscal, prevé sus ingresos, a la vez que autoriza o dirige sus gastos de conformidad con los planes de desarrollo y la política económica y fiscal".

La anterior concepción, refleja la importancia del control en todo el ciclo presupuestal, estableciendo una cohesión entre las necesidades primordiales de la sociedad, los objetivos a alcanzar, los recursos y medios disponibles, partiendo de la planeación como el mecanismo preciso para establecer un orden en el desarrollo económico y social. Así mismo, en base a tal definición se desprende el argumento que el presupuesto debe amoldarse a una serie de parámetros teóricos, procedimentales y legales, en cuanto a su elaboración, presentación y aprobación, de modo que se controle en cada fase tanto el proceso como el accionar de los que intervienen en él.

Las condiciones sociales, políticas y financieras del país hacen del presupuesto un instrumento de control elemental sobre los recursos, evitando el manejo arbitrario de los fondos públicos, la inequidad en la distribución de la riqueza, la disposición de dinero para fines particulares y el surgimiento de problemas económico-financieros. En este sentido, el Constituyente le confiere al Gobierno la facultad de formular el presupuesto de rentas y recursos de capital, y el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (Congreso de la República, 1991).

La legitimidad de la gestión del Estado se refleja explícitamente en la manera en que le da manejo a los recursos, tanto a los ingresos como a los gastos, necesarios para alcanzar los objetivos propuestos en cada vigencia fiscal, esto a través de un control pormenorizado de los recaudos, apropiaciones, compromisos adquiridos y pagos realizados, contenidos en el sistema presupuestal, de acuerdo a una programación integral coherente con las políticas de desarrollo social y económico, cuya preparación, ejecución y resultado son de conocimiento público.

En el marco legal, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, reglamentado a través del Decreto 111 de 1996, abarca la reglamentación general del presupuesto y, todas las

disposiciones de contenido presupuestal deben ceñirse a los preceptos establecidos en esta ley. Como el mismo Estatuto lo señala, éste es el único que puede regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, razón por la que representa la guía primordial para ejercer control en las diferentes partidas que componen el presupuesto público.

En el Decreto se señalan unos principios fundamentales que debe poseer el sistema presupuestal, dentro de los que destacan los principios de planificación, universalidad y principalmente el de especialización, pues desde su concepción especifican parámetros de control; la concordancia que exige la planificación, del presupuesto con los planes establecidos a nivel macro, evidencia que todas las partidas de ingresos y gastos que componen el presupuesto público deben guardar correspondencia con los planes, y no pueden incluirse rubros que no tengan ningún tipo de relación con los mismos.

La universalidad plantea que única y exclusivamente se puede efectuar aquellos gastos públicos que figuren dentro del presupuesto, de lo que se infiere que es reprobable hallar en el presupuesto público renglones presupuestales que no tienen concordancia con la naturaleza del gasto público y que en condiciones normales son erogaciones innecesarias.

El principio de especialización, al precisar la cualidad que deben cumplir cada una de las operaciones contenidas en el presupuesto de ser específicas y congruentes con su finalidad, deja en claro que las entidades del Estado están autorizadas para incluir sólo aquellos gastos indispensables para cumplir con las funciones que les han sido encomendadas, determinando montos razonables y actuando con cautela, transparencia e integridad al comprometer los recursos públicos.

Entonces, desde su naturaleza, el presupuesto público constituye el mecanismo idóneo por el cual el Estado materializa los planes de desarrollo y la política económica, con una orientación social que se cimienta en satisfacer las necesidades del pueblo colombiano, produciendo beneficios para la sociedad, principalmente para la población menos favorecida y, como herramienta económica representa la manera efectiva y racional de administrar los recursos públicos.

La elaboración del presupuesto público se realiza basada en la idea de control de gastos, partiendo de una estimación anual de las erogaciones necesarias para el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado. El gasto público tiene una relación directamente proporcional con las responsabilidades sociales, ya que en la medida que éstas últimas aumentan obligatoriamente el Estado debe buscar la forma de financiar esos nuevos compromisos, es decir, planificar la generación de riqueza a través de la formulación del presupuesto de ingresos. En este punto, cabe resaltar que legalmente no se ha fijado un límite para el monto de los gastos públicos, porque como se ha mencionado estos dependen de las necesidades sociales.

2. ANALIZANDO EL CONTEXTO DE LAS RESERVAS Y VIGENCIAS FUTURAS

Con el presente documento se pretende analizar conceptual y jurídicamente el tema de la anualidad, reservas y vigencias futuras e identificar las deficiencias de estos conceptos, a fin de contribuir con elementos de juicio que en materia de legislación presupuestal, permitan controvertir los mecanismos empleados por el estado y los entes territoriales para el manejo y ejecución del presupuesto anual.

Para poder entender la controversia alrededor del tema de las reservas y las vigencias futuras es necesario iniciar por explicar la esencia del principio¹ de anualidad presupuestal²; el cual 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

¹ El Estatuto Orgánico del PNG, define los principios que rigen la actividad presupuestal, en relación con la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto. El Art. 12 del decreto 111 de 1996, reza así: “Los principios del sistema presupuestal son: La planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis. (Ley 38 de 1989, art. 8, Ley 179 de 1994, art. 4)”

²El año fiscal comienza el 1º de Enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (Ley 38 de 1989, art. 10).

sociedad, a través de sus representantes y los gobernantes, concertan la viabilización de las políticas públicas, mediante la asignación de recursos.

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

Para el caso de las primeras, se entiende por reserva presupuestal; los compromisos legalmente constituidos que tienen registro presupuestal pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y serán pagados dentro de la vigencia siguiente, afectando a el presupuesto de la vigencia en la cual fue constituida. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012)

La desarticulación de los procesos de planeación, presupuesto y control, llevó a que las reservas terminaran convirtiéndose, en uno de los orígenes de los déficit de las entidades públicas y en un factor entorpecedor de la gestión y de la claridad de las cifras presupuestales; el principal problema relacionado con el régimen de reservas está en que dadas las deficiencias en la planeación institucional y a la ortodoxa aplicación de reglas presupuestales y contractuales, las entidades públicas no consiguen ejecutar en niveles adecuados el presupuesto autorizado y con el propósito de “no perder la plata” y poder mostrar un nivel adecuado de ejecución, terminan comprometiendo el presupuesto en el último mes del año, con graves consecuencias en términos de eficiencia, eficacia, economía e inclusive moralidad.

Frente a lo anterior se puede afirmar, que el uso inadecuado del régimen de reservas no es el responsable de las deficiencias, sino el síntoma, de las deficiencias en los instrumentos de gestión y la desarticulación de los mismos; en otras palabras, de nada sirve acabar el régimen de reservas si no corregimos las deficiencias de los

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

Los recursos públicos son siempre escasos y deben estar orientados no solo a las prioridades estructurales, sino también temporales; cuando una entidad decide utilizar recursos de esta vigencia en bienes, servicios u obras que van a ser ejecutados en la siguiente, está perdiendo la oportunidad de utilizar los recursos de esta vigencia en atender otras necesidades de la misma³.

Por todo lo descrito la interpretación armónica de la norma, a pesar de las deficiencias de redacción, contenida en el artículo 8 de la ley 819 de 2003, debe entenderse en el sentido de que no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia, si no se cuenta con una autorización para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras y así usar en los gastos el presupuesto de la vigencia en la cual se ejecutan realmente.

Por lo anterior, se considera adecuada la reglamentación en este aspecto, realizada en el decreto 4730 de 2005⁴, aunque posteriormente modificado por el decreto 1957 de 2007⁵, en el sentido de exigir la entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios antes del 31 de diciembre a no ser que se cuente con una autorización para comprometer presupuestos de vigencias futuras.

³Esta es la lógica que quiso introducir la ley 819 de 2003, para corregir el uso inadecuado de las reservas; La Ley 819 de 2003 define lo que es el marco fiscal de mediano plazo, el cual propende por alcanzar la transparencia fiscal y la estabilidad económica de los municipios y por ende de la nación. Por lo tanto, la Administración debe presentar al Concejo Municipal para el estudio y análisis respectivos, una serie de informes que consultan la realidad económica y financiera de los municipios de un horizonte de tiempo determinado, donde se establezca claramente la estructura de los ingresos, la capacidad de endeudamiento, la sostenibilidad de la deuda y la manera que se deben afrontar los gastos de funcionamiento de los Municipios.

⁴ Por el cual se reglamentan las Normas Orgánicas del Presupuesto

⁵ "Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones

Pero lo anterior, no significa ni conceptualmente ni legalmente que las reservas hayan desaparecido o que como afirma la Dirección General de Apoyo Fiscal, que se deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia, los argumentos para ésta afirmación son los siguientes:

Si bien es cierto, que cuando se pacta recibo a satisfacción antes de 31 de diciembre, por lógica no deberían constituirse reservas, ya que al haberse recibido a satisfacción lo que procedería en caso de no haberse pagado, sería la constitución de una cuenta por pagar, también es cierto que la dinámica contractual y comercial no responde necesariamente al calendario y se pueden presentar circunstancias no previstas que conlleven a una suspensión del contrato y por esta razón, a abarcar en su ejecución parte de la siguiente vigencia. Sin embargo, dicha circunstancia no debe ser previsible al momento de suscribir el contrato, ni ser responsabilidad de la administración, ya que si era previsible, podríamos estar ante la responsabilidad de funcionarios que valiéndose de instrumentos normativos vulneran el propósito de la ley.

Desde el punto de vista legal, la ley 819 de 2003⁶, no derogó ni tácita ni expresamente el régimen de reservas de la ley 225 de 1995⁷ y por tanto cuando se presenta la circunstancia allí descrita de encontrarse a 31 de diciembre un compromiso perfeccionado, sin que se haya recibido a satisfacción los bienes, servicios u obras, se deberá constituir la correspondiente reserva presupuestal. Es importante anotar que el proyecto original presentado por el Gobierno, contenía articulado que derogaba de forma expresa el régimen de reservas, pero dichos textos no fueron aprobados por el legislador.

La ley 819 de 2003, contemplaba un régimen transitorio, mediante el cual se determinaba que al cierre de la vigencia se debían cargar al nuevo presupuesto el 30% de las reservas y el restante 70% debía manejarse conforme el régimen tradicional

⁶ Por la cual se dictan normas en materia de Presupuesto, Responsabilidad y Transparencia Fiscal y se dictan otras disposiciones

⁷ introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, orgánicas del presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido; que la compilación que el gobierno efectúa mediante el presente decreto será el estatuto orgánico del presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995,

de las reservas; y para el cierre de la vigencia siguiente, dichos porcentajes se invertirían (30% reservas y 70% con cargo al nuevo presupuesto). Sin embargo, la ley no previó dicho mecanismo para ser aplicado con posterioridad.

Frente a todo lo expuesto, el régimen de reservas ha implicado desde su creación, la extensión del presupuesto a la siguiente vigencia, más no como lo afirma la Dirección General de Apoyo Fiscal de dos presupuestos.

Las reservas desde la perspectiva presupuestal y contable, lo único que hacen es finalizar el proceso de ejecución iniciado en la vigencia anterior, sin que exista fundamento legal por fuera del régimen transitorio de la ley 819 de 2003, para incorporarlas al nuevo presupuesto. De hecho la Resolución 36 de 1998⁸, establece que el 31 de diciembre fenecen sin excepción las partidas no comprometidas, mientras que las comprometidas continúan vigentes hasta tanto finalicen sus efectos, y por su naturaleza no existe autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto, a no ser que sean déficit fiscal. Obviamente, si son déficit es porque no son reservas es decir porque no están financiadas.

En conclusión, las reservas están vigentes, pueden ser constituidas con el cumplimiento de los requisitos legales y deben ser ejecutadas como una extensión del presupuesto del cual se derivan sin que exista autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto.

Por otra parte, la interpretación de la Dirección General de Apoyo Fiscal, en relación con que se debe incorporar al nuevo presupuesto, trae como consecuencia en el caso de la reserva de funcionamiento, que si se incorpora al nuevo presupuesto afectará el límite de gastos de funcionamiento y por tanto, deberá reducir los gastos de funcionamiento para no sobrepasar los límites legales, siendo que este gasto ya computo dentro del límite de la vigencia anterior y que la programación de dichos gastos responde a unas necesidades del servicio y no a un capricho de los

⁸mediante la cual la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció las reglas de registro de la ejecución de las reservas como una extensión del presupuesto de la vigencia anterior.

gobernantes, con lo cual se puede, como de hecho se ha afectado con la ley 617 de 2000⁹ en algunos municipios, la continuidad y calidad del servicio para atender a unas mal formuladas reglas fiscales numéricas, que no garantizan la sostenibilidad fiscal.

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

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

Pero los problemas para los municipios generados por la ley 819 de 2003 y por las interpretaciones de la Dirección General de Apoyo Fiscal, no paran ahí, el régimen de vigencias futuras diseñado por la misma Dirección General de Apoyo Fiscal y expedido en la ley, conlleva bajo interpretaciones ortodoxas a una parálisis de las administraciones municipales.

Las vigencias futuras son una institución de carácter presupuestal asociada directamente al gasto público, a través de este mecanismo se puede afectar el

⁹Por 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

presupuesto de otra vigencia fiscal, son obligaciones y compromisos, a través de ellas se rompe el concepto de la anualidad presupuestal, para financiar obras de gran envergadura en varios años y periodos. (Minhacienda, 2012);

Con las vigencias futuras en cierta forma lo que se busca es brindar estabilidad a la ciudad, comunidad o región en general sin que restrinja la disponibilidad de los recursos del municipio durante una misma vigencia, puesto que los concejos y asambleas solo podrán dar el visto bueno para comprometer estas vigencias si estas partidas son destinadas para financiar grandes proyectos ya sean de infraestructura, comunicaciones, gasto público, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, con el fin de satisfacer las necesidades insatisfechas de la población pero sin que antes el gobierno se asegure de su pertinencia y sostenibilidad a través de la planeación nacional.

Es necesario saber que cuando se comprometen estos dineros es con el objetivo de favorecer a la comunidad, puesto que si se le da un buen uso a las vigencias futuras se podría resaltar que es un mecanismo idóneo para poder llevar a cabo la culminación de mega proyectos que se vienen ejecutando hasta el momento, que por falta de tiempo o dinero no se pueden ejecutar y terminar en un periodo de gobierno o en una anualidad, para este caso el Estado, los Gobernadores y alcaldes podrán hacer uso esta figura ya sea a mediano o largo plazo.

Para poder comprometer estos dineros correspondientes a presupuestos posteriores su autorización debe ir ceñida a las normas presupuestales que lo rigen, entendido esto se comprende que no es de fácil acceso esta figura, que no es una facultad que se encuentra abierta y que no es sencillo hacer uso de ella, estos proyectos deben cumplir con unos plazos, montos y condiciones necesarias para su autorización y aprobación.

Por su parte, como en las vigencias futuras se pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos es primordial que a este instrumento se le dé un manejo adecuado, logrando así que se use de manera moderada y con un esquema de planeación a mediano plazo, por consiguiente se conoce que hay vigencias futuras

ordinarias¹⁰ y excepcionales; las ordinarias se presentan cuando su ejecución se inicia con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleva a cabo en una o varias vigencias posteriores, una vigencia futura excepcional es una autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias posteriores sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización; en ambos casos, se debe tener en cuenta que no se conceden autorizaciones para iniciativas que excedan el período de gobierno en curso, a menos que el CONPES las haya declarado como estratégicas.

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

1. Si no están contempladas en el Plan de Desarrollo, aunque nunca ha sido claro en que parte del Plan y con que nivel de especificidad y si debiendo estar en el plan, abarcan la financiación del funcionamiento.
2. Si sumados los compromisos que se pretendan adquirir se sobrepasa la capacidad de endeudamiento, lo que significaría que si no se encuentra y continúa en semáforo verde no se podrían conceder autorizaciones para vigencias futuras. Aunque tampoco ha sido claro como las vigencias futuras afectan los indicadores de la ley 358 de 1998.
3. En el caso de las vigencias futuras ordinarias (que es la única que la ley 819 de 2003 autorizó a las entidades territoriales) se debe contar en la vigencia con al menos el 15% de los recursos del objeto a financiar con autorización de vigencias futuras.

¹⁰ Las ordinarias debemos tener en cuenta que según el artículo 9º de la Ley 179 de 1994, "El 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 cumpla que:" (...)"

4. No pueden superar el periodo de gobierno correspondiente a no ser que sean declarados de importancia estratégica. En este aspecto el legislador quiso impedir a los mandatarios que le dejaran a su sucesor el presupuesto comprometido y el resultado va a ser que van a encontrar la administración paralizada.
5. Por último, no se pueden conceder en el último año del periodo de gobierno.

De las Vigencias futuras excepcionales debemos resaltar que no deben ser un instrumento cotidiano de ejecución presupuestal, deben ser excepcionales como su nombre lo indica y únicamente de orden nacional, se puede hacer uso de estas vigencias siempre y cuando haya casos extraordinarios y sea necesario acudir a esta figura.

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. (Artículo 3º de la Ley 225 de 1995)

Como se puede observar al igual que en las vigencias futuras ordinarias en las excepcionales también se debe cumplir requisitos, plazos y condiciones para el desarrollo de las metas plurianuales del marco fiscal del mediano plazo, además de todo lo anterior también se debe tener en cuenta que este debe llevar la previa aprobación del Confis para poder iniciar su ejecución, la iniciativa es algo que corresponde al gobierno local de cada municipio o departamento

Una de las condiciones principales para que se dé la figura de vigencias futuras excepcionales es que éstas se encuentren respaldadas por un proyecto de inversión que ya este incorporado en el plan de desarrollo correspondiente a la respectiva vigencia fiscal que no se verá afectada por esta figura en su anualidad. Cuando hablamos de

proyectos de inversión debemos tener en cuenta que estos deben contar con la previa aprobación favorable del Departamento Nacional Planeación en el cual se garantice que el organismo de nivel nacional que financiara total o parcialmente la iniciativa.

Hay que tener presente que para acceder a esta figura hay que entrar a sumar todos los compromisos que se quieran adquirir dentro de la anualidad, sus costos futuros y de administración y que el resultado de estos no superen la capacidad de endeudamiento del municipio, departamento o país, mas su plazo de ejecución debe ser igual al de la terminación del proyecto, evitando con esto que puedan ser utilizadas como provisión anticipada.

Por su parte, las vigencias futuras, como operadoras de grandes proyectos, son una oportunidad para incorporar al presupuesto los proyectos inscritos dentro del plan de desarrollo y que impliquen una ejecución más allá de la vigencia fiscal respectiva; es aquí donde se incorporan proyectos de gran envergadura, que requieren el compromiso del presupuesto de vigencias futuras, la realidad es que la ejecución de proyectos obedece a variables diferentes de principios presupuestales como el de anualidad, por cuanto, los montos del proyecto están ajustados a qué tan grande o costoso es el proyecto (mas no el de la asignación presupuestal) y por tanto es el manejo presupuestal el que debe adaptarse al requerimiento en cuantía del proyecto y no al contrario.

Igualmente, el tiempo de ejecución del proyecto obedece a condiciones especiales y no tiene porque condicionarse su ejecución a la vigencia presupuestal, lo cual ha imposibilitado la realización de importantes obras, propiciando el despilfarro del presupuesto en proyectos pequeños y aislados de muy poco impacto social y económico.

En síntesis podemos asegurar que la utilización de las vigencias futuras es una buena herramienta para operacionalizar grandes proyectos y no puede verse simplemente como un mecanismo para comprometer los recursos de futuras administraciones, por cuanto la ley 819 establece los mecanismos mediante los cuales deben realizarse estas acciones, siempre y cuando se tenga en cuenta la sostenibilidad fiscal de los entes

territoriales y las metas fijadas dentro del marco fiscal de mediano plazo sean consistentes con el crecimiento económico.

No obstante las bondades de la figura y la viabilidad jurídica, ha sido mal interpretada en muchos casos, donde la ejecución de los proyectos (objeto del compromiso) obedece a periodos inferiores a las vigencias comprometidas para realizar los pagos, convirtiéndolas en endeudamiento o créditos disfrazados.

Independientemente de estos reparos, siempre que las vigencias futuras tengan viabilidad técnica y sean el fruto de un análisis concienzudo de las posibles consecuencias en otras áreas como el sistema financiero y económico, por cuanto comprometer vigencias futuras, implica no sólo desfinanciar posibles proyectos que en algún momento se consideren importantes, sino que además significa inyectarle recursos a la economía, son un instrumento útil para la gestión.

Es importante también, asegurar en este tipo de operaciones, la coordinación entre el plan de desarrollo y presupuesto, de aquí que el presupuesto no sea una herramienta aislada del proceso de planificación y por tanto se adapte a las condiciones reales que requiere la ejecución de los planes de desarrollo.

Son así las vigencias futuras ordinarias una buena alternativa para la financiación de proyectos de desarrollo en los entes territoriales, sin abusar de ellas, por cuanto en cierto modo reduce gobernabilidad y maniobra en la ejecución de políticas públicas de los siguientes mandatarios, por ello que se considera necesario colocar topes y regular este aspecto, especialmente para corregir y evitar el error comprometerse con vigencias futuras excepcionales.

EN SUMA

El presupuesto público puede llegar a considerarse como un instrumento indispensable para el manejo eficaz de los recursos y la buena gestión de la administración, que al basarse en la generalidad de las necesidades reales de la sociedad, incluyendo factores políticos, económicos, financieros, sociales, culturales e incluso ambientales,

que constantemente generan cambios en el medio, promueve y respalda el desarrollo integral de un territorio.

Si bien, la planificación es el mecanismo idóneo para definir objetivos, estableciendo las estrategias necesarias para lograrlos y el control es el garante del cumplimiento de tales objetivos, se puede afirmar que un presupuesto público efectivo depende básicamente de la planificación y el control. A pesar que, ambos están contemplados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto como parte importante en todo el ciclo presupuestal, lo que indica que son de obligatorio acatamiento, en ocasiones, la ejecución presupuestal deja en evidencia la inapropiada implementación o no utilización de estas herramientas en el proceso.

En la actualidad, se han acrecentado en el sector público problemas de malversación de recursos, clientelismo, proyectos de inversión ejecutados en el papel y sin resultados o apariencia física, corrupción en diferentes niveles de la administración, población con abundantes necesidades y aunque existen los recursos no se evidencia el plan de acción emprendido para neutralizar esta situación. La problemática no se ha agravado por la falta de normas que regulen el sector, pero si se puede culpar al sistema operativo y administrativo, que ha permitido que impere una cultura de falta sin pena entre los funcionarios públicos.

El presupuesto público no está exento de estos acontecimientos, de hecho ha llegado a convertirse en la cuenta personal de un grupo de funcionarios que optan por el enriquecimiento propio con recursos de la Nación. Mayormente, se comprueban estas situaciones reprobables en las entidades territoriales, que en mal aprovechamiento de la autonomía que se les ha otorgado se presentan acciones que violan los principios presupuestales y no existen los mecanismos de control para detectarlos, y si existen no son efectivos. Es decir que, la autonomía sin control es el detonante de la realidad que se está viviendo en la administración pública.

En materia presupuestal, el principal problema relacionado con el régimen de reservas está en que dadas las deficiencias en la planeación institucional y a la ortodoxa aplicación de reglas presupuestales y contractuales, las entidades públicas no

consiguen ejecutar ciento por ciento el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión, y con el propósito de “no perder los recursos” y poder mostrar un nivel adecuado de ejecución, terminan comprometiendo el presupuesto en el último mes del año, con graves consecuencias en términos de eficiencia, eficacia, economía e inclusive moralidad.

Pero el uso inadecuado de reservas no es el responsable de las deficiencias, sino el síntoma de las deficiencias en los instrumentos de gestión y la desarticulación de los mismos, en ese sentido el régimen de reservas ha implicado desde su creación (y en esto no ha sufrido ninguna modificación legal), la extensión del presupuesto a la siguiente , y en materia presupuestal y contable, lo único que hacen es finalizar el proceso de ejecución iniciado en la vigencia anterior, sin que exista fundamento legal para incorporarlas al nuevo presupuesto.

En cuanto, a las vigencias futuras se puede asegurar que son una buena herramienta para operacionalizar grandes proyectos y no pueden verse simplemente como un mecanismo para comprometer los recursos de futuras administraciones, siempre y cuando se tenga en cuenta la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales y las metas fijadas dentro del marco fiscal de mediano plazo sean consistentes con el crecimiento económico; no obstante las bondades de la figura y la viabilidad jurídica, ha sido mal interpretada en muchos casos, donde la ejecución de los proyectos (objeto del compromiso) obedece a periodos inferiores a las vigencias comprometidas para realizar los pagos, convirtiéndolas en endeudamiento o créditos disfrazados.

El camino que se está forjando en medio de la presupuestación por resultados en Colombia, es aún inconcluso, es obvio que Colombia tiene aún algunas mejoras por implementar en el proceso presupuestal y en general en la administración de recursos públicos, pero se debe destacar que los últimos gobiernos han dado indicios de instaurar una cultura de rendición de cuentas, acompañada de sistemas de seguimiento y evaluación, que le permitan al ciclo de la Política Pública renovarse y mejorar continuamente, y dentro de ello los procesos asociados a los manejos de las reservas y las vigencias futuras, como mecanismo que garantizan de una u otra manera la continuidad y la permanencia de recursos para la inversión.

BIBLIOGRAFIA

- Calderón R., Camilo. Planeación estatal y presupuesto público: Niveles nacional, departamental y municipal. Legis Editores S.A. 1998. 391 Págs.
- Delgado Francisco, Muñiz Manuel. Cuadernos de hacienda pública: teoría de los impuestos. Ediciones de la Universidad de Oviedo. 2005.210 Págs.
- Gómez R., Carlos Arturo. El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales, No. 24, julio-diciembre, 2004, págs. 105-111. Universidad Nacional de Colombia, Colombia. □ Informe COSO (Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Manual de Control Interno. Instituto de Auditores Internos de España y Empresa de Auditoría Coopers&Lybrand. 1992.
- Moyado Estrada, Francisco. Gobernanza y calidad en la gestión pública. Estudios gerenciales, Vol. 27, No. 120, julio-septiembre, 2011, págs. 205-223, Universidad ICESI Colombia.
- Muñiz González, Luís. Control presupuestario: Planificación, elaboración y seguimiento del presupuesto. PROFIT Editorial. Barcelona. 2009. 225 Págs.
- Ochoa Díaz Héctor, CharrisRebellónSandra. Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. Estudios gerenciales, No. 89, octubre-diciembre, 2003, págs. 13-42, Universidad ICESI Colombia.
- Paredes, Fabricio. El presupuesto público: Aspectos teóricos y prácticos. Textos universitarios, Universidad de los Andes, Edición G. 2006. 198 Págs.
- Rosenbaum Allan, Rodríguez-Acosta Cristina. Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas. Polémica, Revista de la Facultad de Pregrado, No. 13, 2012, págs. 89-100, Escuela Superior de Administración Pública.