

# El principio de anualidad presupuestal: una crítica sobre su dogmática jurídica y política

LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ<sup>1</sup>  
JUAN CAMILO ROJAS ARIAS<sup>2</sup>

## RESUMEN

Por medio de este trabajo se busca exponer un análisis crítico desde la dogmática de la figura del principio de anualidad presupuestal frente a las prerrogativas que la ejecución del presupuesto público supone, con el propósito de evidenciar sus particularidades y características esenciales a la luz del ordenamiento constitucional y presupuestal, para exponer su alcance y límite como principio presupuestal en Colombia. Se busca así ofrecer una disertación académica que, trascendiendo el análisis jurídico tradicional, explore la naturaleza multifacética del principio de anualidad y su profundo impacto en la gestión pública, invitando a una reflexión crítica sobre su vigencia y posibles optimizaciones. Se examinarán tanto su justificación teórica como las ineficiencias que su aplicación puede generar, con el fin de aportar elementos sustanciales al debate sobre la modernización y eficacia de la hacienda pública en el país.

\* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n64.03>

1 Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Análisis Económico del Derecho y Políticas Públicas de la Universidad de Salamanca, España, y especialista en Derecho Tributario de la Universidad Externado de Colombia. En el sector público y privado se ha desempeñado como asesora y coordinadora en asuntos regulatorios, jefe jurídica de presupuesto público, subdirectora, vicepresidente jurídica, así como miembro de juntas directivas en organizaciones civiles y sociedades de economía mixta.

Correo-e: laurisca06@hotmail.com

2 Abogado de la Universidad de La Sabana, PhD - doctor por la Universidad de Salamanca (España) –*Cum Laude*–, con maestría en Análisis Económico del Derecho y Políticas Públicas de la misma universidad y en Derecho Internacional del ISDE. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de La Sabana. Ha sido profesor de cátedra de Fundamentos de Derecho Comercial y de la Empresa en la Universidad de La Sabana, Hacienda Pública en la Universidad Sergio Arboleda y Análisis Económico del Contrato en la maestría de Derecho Contractual en la Universidad Santo Tomás. Así mismo, es árbitro de la Superintendencia de Sociedades, y en el sector público y privado se ha desempeñado como asesor externo, director jurídico, secretario general, director ejecutivo, entre otros.

Correo-e: camilor99@hotmail.com

**Palabras claves:** Presupuesto General de la Nación. Principio de anualidad.

Fecha de recepción: 28 de octubre de 2024.

Fecha de aceptación: 7 de mayo de 2025.

THE PRINCIPLE OF BUDGETARY ANNUALITY:  
A CRITICAL ANALYSIS OF ITS LEGAL AND POLITICAL DOCTRINE

ABSTRACT

This paper aims to present an analysis of the principle of budgetary annuality from a dogmatic perspective, in relation to the prerogatives involved in the execution of the public budget. The objective is to highlight the principle's particularities and essential characteristics in light of the constitutional and budgetary legal framework, in order to clarify its scope and limits as a budgetary principle in Colombia. It thus seeks to offer an academic dissertation that, by transcending traditional legal analysis, explores the multifaceted nature of the principle of annuality and its profound impact on public management and Colombian society, inviting critical reflection on its validity and possible optimizations. Both its theoretical justification and the inefficiencies that its application can generate will be examined, in order to contribute substantial elements to the debate on the modernization and effectiveness of public finance in the country.

**Keywords:** General Budget of the Nation, Annuity Principle.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 es quizás el hito más importante de la época actual en Colombia, dada la magnitud política, social y económica que significó su declaración, en especial su influencia social y jurídica respecto de la creciente conciencia y valor social de los derechos económicos, sociales y ambientales a los que deberían tener acceso todos los colombianos. Esta realidad la podríamos concretar como un eje de la economía pública, cuyo producto principal son los bienes públicos, tales como la educación, el medio ambiente, la seguridad y la justicia, entre otros (Álvarez & Rojas, 2024).

Por sus condiciones intrínsecas<sup>3</sup> y por su alto valor social y estratégico como componentes del desarrollo económico y de bienestar agregado, algunos de estos objetivos se radicaron como una competencia de cumplimiento a cargo del Estado. Esta competencia se desarrolla a través de las instituciones públicas o mixtas y cuya materialización se solidifica a través de un contrato y un cumplimiento presupuestal específico; en esta mixtura jurídico-económica y sus distintos marcos normativos

3 No son rivales ni excluyentes.

aplicables es que se estructuran las dinámicas económicas, jurídicas y políticas subyacentes al gasto público.

Para este efecto, se precisa que las instituciones presupuestales se ciernen en el ordenamiento jurídico colombiano a la luz del mandato constitucional del artículo 346 y subsiguientes, cuya norma de desarrollo orgánico es el Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante, EOP) –Decreto 111 de 1996–, en el cual se desarrollan los principios y las normas que rigen el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones en Colombia<sup>4</sup>.

Ahora bien, sobre la base de lo anterior, es posible concebir la estructura presupuestal colombiana desde dos enfoques. Por un lado, desde una visión generalista del sistema presupuestal y, desde un enfoque más especializado que desarrollaría la categoría conceptual del sistema, esto es, desde el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones<sup>5</sup>. En todo caso, sin distinguir del enfoque de análisis, la significancia económica del presupuesto público es indiscutible; prueba de ello es que, de acuerdo con los datos agregados de los últimos años, su estructura de recaudo e inversión es aproximadamente entre el 30 % y el 40 % del PIB de Colombia.

De esta manera, no resulta exótico afirmar que en torno a este sistema y su producto (ley anual de presupuesto) giran la política, parte de la economía y del bienestar social, dado que esta inversión decanta y recoge las grandes decisiones que tenemos como país (Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993); de ahí que su aprobación sea un proceso tanto político como técnico. En términos de Colm (1976), el presupuesto público es el centro nervioso de la economía pública, y desempeña en ella el papel del mercado en la economía privada. En términos similares, la Corte Constitucional, en Sentencia C-685 de 1996, comprendió al presupuesto público desde tres enfoques: (i) uno económico social,

4 El presupuesto de la Nación colombiana tiene una estructura que se descompone en gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Los gastos de funcionamiento son los gastos operativos recurrentes del presupuesto. El gasto de inversión incluye la formación bruta de capital que realiza el Estado.

5 La ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que, según la necesidad, el Estado haya planificado y se pretendan realizar durante la vigencia fiscal respectiva (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 347), o sea, por el término de un año, al igual que el Presupuesto General de la Nación (PGN). La ley será un mero estimativo o proyección vinculante frente al gasto público que se pretenda ejecutar, ya que las cifras contempladas en esta ley serán el tope tanto cualitativo como cuantitativo frente a la ejecución de apropiaciones ya planificadas.

El PGN es descrito por la Corte Constitucional, en su Sentencia C-053 de 1998, como "un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo. Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario. Finalmente, esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental".

ya que es la principal herramienta de redistribución económica; (ii) así mismo, bajo una óptica administrativa económica, en la medida que la ley de presupuesto es uno de los principales mecanismos de planificación y desarrollo; y finalmente (iii) como una herramienta de política, ya que a su vez lo consideró como un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, en tanto es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley. Por lo tanto, en materia de gastos, el Congreso de la República debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental (Corte Constitucional, sentencias C-197 de 2001, C-483 de 2002).

Así las cosas, es posible entender la dimensión jurídica del sistema presupuestal y de la ley de rentas y apropiaciones con arreglo al EOP y al articulado constitucional<sup>6</sup>, como vías de desarrollo normativo<sup>7</sup> que cobijan el proceso de funcionamiento presupuestal colombiano. Dicho proceso incluye la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad<sup>8</sup> de contratación y la definición del gasto público social, lo que permite asignarla a la tipología de desarrollo orgánica.

6 En nuestro ordenamiento constitucional, los principios presupuestales se encuentran en las disposiciones del capítulo 3 del título XII de la Constitución Política de 1991, que trata del presupuesto (artículos 345 a 347).

7 La Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo (PND), así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

8 Estatuto Orgánico del Sistema Presupuestal, artículo 110: "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

En la sección correspondiente a la rama legislativa, estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales, así como los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la nación (Ley 38 de 1989, artículo. 91; Ley 179 de 1994, artículo 51).

En consonancia con lo anterior, estas instituciones<sup>9</sup> jurídicas deben ser dirigidas mediante lineamientos para su correcto desarrollo. Así, aparecen los principios presupuestales, pilares sobre los cuales se sostendrá toda la actividad presupuestal del Estado colombiano.

En términos dogmáticos, los principios presupuestales<sup>10</sup> son la esencia rectora del sistema en cada una de sus etapas, los cuales imprimirán su sentido lógico para funcionar e interpretarse; en este sentido, de estos principios dependerá la validez del proceso presupuestal (Corte Constitucional, sentencias C-337 de 1993, C-1168 de 2001, C-022 de 2004), así mismo sobre estos también existe una profusa literatura frente a su desarrollo fáctico<sup>11</sup> en Colombia.

Ahora bien, por ser el objeto principal de análisis, se procederá a analizar en su integralidad al principio de anualidad presupuestal, consagrado en el artículo 14 del EOP, conforme al cual los recursos públicos solo pueden destinarse a gastos autorizados durante el ejercicio fiscal correspondiente. Este principio busca garantizar la transparencia y el control del gasto público, evitando el compromiso de recursos futuros con obligaciones presentes. Sin embargo, desde la gestión operativa del sector público, este principio presenta limitaciones y puede generar ineficiencias en la asignación de recursos públicos.

En esta disertación académica, a través de un enfoque teórico, cualitativo, cuantitativo y bajo el método sistémico<sup>12</sup>, se analizará críticamente el principio de anualidad presupuestal en Colombia. Se examinará la justificación teórica del principio, sus limitaciones y las ineficiencias que puede generar. Al final se expondrán las respectivas conclusiones. En esencia, bajo el método de investigación indicado, los autores

- 9 Al hablarse de "estas instituciones" se toma como referente la noción de presupuesto general, la cual comprende los conceptos derivados de presupuesto nacional (ramas ejecutiva, legislativa y judicial), entes de control autónomos y de establecimientos públicos.
- 10 Según el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, por el cual se estableció el Estatuto Orgánico de Presupuesto, son principios del sistema presupuestal: Programación integral, anualidad, universalidad, unidad de caja, sostenibilidad fiscal, equilibrio presupuestal, transparencia, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y eficiencia.
- 11 Existe una extensa bibliografía que aborda desde diversos enfoques los problemas de los principios y las reglas presupuestales en Colombia. Todo esto tiene un impacto negativo en el agregado social al limitar el margen de disposición presupuestal, de acuerdo con los ciclos económicos o los vaivenes de la política. Para efectos de la revisión que se quiera dar sobre el particular, se pueden consultar los siguientes trabajos: Cárdenas, *et al.* (2006), Echeverry & Moya (2004), y Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018).
- 12 El enfoque sistémico en la investigación jurídica brinda una perspectiva integral para examinar los asuntos legales dentro de la compleja red de elementos interconectados que constituyen el sistema jurídico. Este enfoque permite a los investigadores adentrarse en la naturaleza multifacética del derecho, trascendiendo el mero análisis de normas individuales y profundizando en su intrincada interacción dentro del panorama jurídico más amplio. Esta exploración profunda revela los principios subyacentes que definen cualitativamente el sistema, dilucidando la estructura jerárquica que gobierna la interacción de sus elementos. Además, el enfoque sistémico arroja luz sobre la intrincada red de conexiones intra e intersistémicas que unen el marco legal, revelando las fuerzas dinámicas que impulsan su funcionamiento general.

buscan trascender las limitaciones del análisis jurídico tradicional, fomentando una comprensión más profunda de la naturaleza multifacética del principio de anualidad y su profundo impacto en la sociedad y en la gestión pública colombiana.

## NATURALEZA JURÍDICA Y JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL

Como punto de partida para una cognición integral del principio de anualidad, resulta importante destacar en primera instancia el rol general de los principios del sistema presupuestal, ya que, como se mencionó antes, constituye el derrotero sobre el cual deberá descansar la actividad presupuestal.

A la luz de lo anterior y dada la naturaleza intrínsecamente conflictual<sup>13</sup> que subyace al proceso de presupuestación pública (Cárdenas *et al.*, 2006), los principios, además de su función orientadora, tienen una finalidad limitativa. Su estipulación consolida el marco referencial de interpretación y acción de los intervinientes en el proceso, reduciendo los márgenes de decisión individual a reglas de observancia predeterminadas.

De este modo lo ha reconocido la Corte Constitucional en su Sentencia C-1645 de 2000, al estipular la obligatoria atención de los principios que rigen el sistema presupuestal, aplicables a cada fase del presupuesto.

En cuanto al principio de anualidad, consagrado en el artículo 346 de la Constitución y desarrollado por el artículo 14 del EOP, tenemos que es un principio de aplicación temporal<sup>14</sup> y cuyo orden teleológico es político íntimamente ligado a la representatividad.

### Fundamento y alcance del principio de anualidad

Con el fin de vislumbrar los fundamentos<sup>15</sup> de este marco de interpretación presupuestal, es posible identificar una clara armonía sobre su raigambre político (Webber & Wildavsky, 1986), que puede remontarse al siglo XVII y a la marcada influencia del

13 Esta conflictividad surge por la necesaria confluencia, tanto del ejecutivo como del legislativo, en la elaboración aprobación del presupuesto público, en la medida que cada extremo tiene aspiraciones burocráticas por conciliar, sobre lo cual se erigen incentivos y competencias a veces yuxtapuestas a la hora de consolidar el presupuesto público colombiano.

14 A efectos de la aplicación del principio de anualidad, se debe observar que el año fiscal comienza el 1 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 caducarán sin excepción.

En cuanto a la ejecución, en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 se señala que las apropiaciones aprobadas por la respectiva instancia competente (Congreso de la República, asambleas o concejos) deben ejecutarse en la respectiva vigencia fiscal por parte de los órganos ejecutores.

15 Además del marco constitucional que se ha expuesto, la anualidad se había incorporado vía ley antes de la Constitución de 1991, esto a través del artículo 10 de la Ley 38 de 1989.

parlamentarismo inglés (Plazas, 2000). Este traslado ha permitido el desarrollo de posturas tanto jurisprudenciales como doctrinales, con lo cual se llega a la plausible conclusión de que la anualidad lleva en su génesis un sometimiento tácito y continuado del sector legislativo sobre el ejecutivo (Corte Constitucional, Sentencia C-652 de 2015), ya que cada año se deberán renovar las partidas de ingreso y de gasto, y vuelve su esencia una mixtura de decisiones e intereses de carácter político y jurídico (Restrepo, 2017). Todo lo anterior debe armonizarse con los demás principios del sistema presupuestal.

En sí, este principio debe conciliarse entre dos marcos conceptuales de práctica: por un lado, la ejecución (eficiencia, eficacia y la planeación) y, por el otro, la dimensión fiscal (objetivos anticíclicos de la política fiscal<sup>16</sup>), en una interacción cercana con la política y su incidencia sobre el gasto público. De allí se deriva el carácter general y absoluto de las leyes de presupuesto, ya que estas deberán reflejar en su esencia y fines al Plan Nacional de Desarrollo –Plan de Inversiones y estar en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así las cosas, se puede concretar que la anualidad es un principio que desarrolla múltiples propósitos<sup>17</sup> pero que en primera medida es de corte político, al sujetar las actuaciones de ejecución y elaboración presupuestal al control político (de ejecución y de planeación) de instancias como el Congreso, las asambleas o los concejos (Corte Constitucional, sentencias C-490 de 1994 y C-167 de 2021).

- 16 Una política anticíclica es un resultado que se fundamenta en la capacidad de acomodar la política fiscal de acuerdo con los ciclos económicos, específicamente en cuanto al presupuesto público. Esta capacidad requeriría que las finanzas públicas desempeñaran un papel estabilizador, con lo cual se permitiría generar ahorros en periodos de auge, para luego aumentar el gasto en periodos de recesión.
- 17 Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, junto a su naturaleza conflictual: "(...) Por su propia índole, la Ley Anual de Presupuesto es de carácter eminentemente temporal, comoquiera que sus disposiciones solo tienen vigencia por el respectivo año fiscal, es decir, del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de una anualidad determinada. Precisamente por ello, no puede en esta ley el legislador modificar leyes de carácter sustantivo o procedimental, pues ello es ajeno al contenido propio de la Ley Anual de Presupuesto, conforme al artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (hoy Decreto 111 de 1996); es en esta última en la cual expresamente se señala que aquel no puede incluir sino el presupuesto de rentas, el de gastos o ley de apropiaciones, y unas 'disposiciones generales' que correspondan 'a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación' para la respectiva vigencia fiscal. Es así como este principio en la actualidad conlleva diversos puntos polémicos, entre los cuales encontramos que evidentemente en el presupuesto se tiene que incluir la autorización del gasto, así como también comprender el estimativo de lo que se percibirá posteriormente con el recaudo de tributos, es decir, que en una versión básica del principio de anualidad habría que renovar dicha atribución de alguna forma, para que el recaudo fuera legal; así se encuentra que los tributos tienden a no ser de carácter transitorio, aunque dicha circunstancia pudiera darse. La tendencia de los tributos a permanecer en el tiempo genera que este principio se flexibilice y genere nuevos manejos presupuestales, sin afectar la esencia jurídica de dicha institución. Vale la pena aclarar que este no es el único punto en el que confluyen controversias, pues también encontramos problemas con este principio en la ejecución de contratos estatales que requieren que su ejecución sea superior en el tiempo (...)" (Corte Constitucional, Sentencia C-1504 de 2000).

Ahora bien, decantada su causa primaria, ahora se resaltarán los deberes de conducta que derivan de su consagración constitucional y legal. Con miras a plasmar su integralidad, este miramiento debe abordarse por cada fase del proceso de presupuestación. En primer lugar, la elaboración del presupuesto<sup>18</sup> implica la radicación de la competencia de estructuración por parte del ejecutivo y la aprobación del proyecto de presupuesto por parte del legislativo. En esta fase, se exige que cada presupuesto tenga un plan operativo anual que desarrolle la planeación a corto, mediano y largo plazo.

En segundo lugar, de la ejecución presupuestal<sup>19</sup> en cabeza del ejecutivo<sup>20</sup>, se deriva una serie de conductas que se podrían apropiarse dentro de los siguientes conceptos: i) *planeación y ejes de control*, con la finalidad de que las apropiaciones se ejecuten en el mismo año para el cual fueron aprobadas por la instancia competente, y ii) *contratación*.

En la tercera fase, el *cierre presupuestal/fiscal*, nuevamente vemos unos deberes de conducta duales entre el ejecutivo, que debe rendir cuentas y entregar el balance de la ejecución presupuestal de la respectiva vigencia fiscal inmediatamente al terminar, y el legislativo, que aprueba esos cierres (EOP, Título XII).

### Excepciones al principio de anualidad

A la luz de lo ya expuesto, resulta indispensable ligar la interpretación del principio de anualidad al principio de eficacia de la administración pública (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209). El cumplimiento de los fines del Estado debe ajustarse necesariamente a este criterio temporal anual, sobre todo desde una óptica presupuestal y contractual, de manera que el resultado al cierre fiscal de cada vigencia sea que

- 18 La anualidad en esta fase se desarrolla en el artículo 346 de la Constitución de 1991. Así, en la fase de elaboración del presupuesto se produce consecuentemente la aprobación de este. Esta situación exige que cada año se sometan al control del legislativo el examen y la aprobación del ingreso y del gasto público.
- 19 La ejecución, enmarcada en el principio de anualidad, es un sistema de reglas complejas que sujetan todo margen de disposición de los recursos al parámetro de la vigencia fiscal. Así las cosas, debe tenerse en cuenta que el presupuesto público se ejecuta por medio de actos administrativos o contratos, los cuales se realizan bajo el horizonte temporal de la vigencia fiscal. En cada vigencia, se debe agotar una serie de requisitos financieros:  
*Certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)*, art. 71 del EOP y art. 19 del Decreto 568 de 1996. *Registro Presupuestal (RP)*, art. 71 del EOP. *Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC)*, art. 73 del EOP, documentos a los que se les ha asignado un valor esencial en esta clase de actos (artículo 71 del EOP); así mismo, deben agotarse los compromisos jurídicos —*obligaciones y compromisos*— en la vigencia fiscal de la apropiación. En este orden de ideas, los gastos autorizados en un presupuesto han de llevarse a cabo en la misma vigencia fiscal para la cual se ha aprobado el presupuesto, so pena de quedar anulada tal autorización.
- 20 La conducta derivada de la anualidad en temas de ejecución halla su génesis en la Ley 819 de 2003, así: “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” (destacado fuera del texto original).

las partidas aprobadas en la ley de presupuesto fueron debidamente comprometidas, ejecutadas y pagadas.

A pesar del desarrollo lógico y normativo decantado, desde el énfasis presupuestal y contractual, la práctica y el aseguramiento de derechos de tracto sucesivo de la contratación pública o requerimientos de planeación a mediano y largo plazo permitieron la configuración de excepciones al principio de anualidad, de manera que este no sea una camisa de fuerza inflexible e irracional –*pretenderlo escaparía de toda sana lógica*–. De esta manera, se han previsto en el ordenamiento colombiano algunas excepciones que rompen con el criterio de temporalidad ya referenciado, así:

– En la práctica presupuestal, muchas veces no es posible cancelar una partida dentro de su respectiva vigencia presupuestal; por tal razón, se han habilitado figuras que permitan dar un manejo presupuestal al cumplimiento contractual tardío o extemporáneo, tales como reservas de apropiación (EOP, art. 89)<sup>21</sup>, reservas presupuestales por negocios jurídicos no perfeccionados (Ley 819 de 2003, art. 8)<sup>22</sup> y reservas de caja<sup>23</sup>.

– Hay proyectos que, por su magnitud<sup>24</sup>, requieren para su ejecución más de una vigencia fiscal, y por lo tanto, recursos presupuestales de años siguientes, en virtud de lo cual se permite la constitución de vigencias futuras<sup>25</sup>.

– En la práctica, y bajo el reconocimiento legal, se han constituido algunos regímenes excepcionales, que si bien administran recursos públicos, al auspicio del derecho

- 21 Se generan cuando al cierre de cada vigencia fiscal se constituyen 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”.
- 22 Esta situación se genera cuando, al cierre fiscal, la actuación administrativa no se ha perfeccionado.
- 23 Resulta útil diferenciar las figuras de excepción tanto de apropiación como de caja. La diferencia entre estas se encuentra en la situación de cumplimiento contractual, cuya obligación contractual, para el caso de reserva de apropiación, aún no se ha cumplido, es decir, aún no ha cumplido con el objeto. Por su parte, en el supuesto de reserva de caja, ya se ha dado cumplimiento a la obligación y tan solo está pendiente el pago, según el compromiso materializado en el respectivo contrato público.
- 24 Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Bogotá (2018). Radicación 05001-23-31-000-2011-01664-02, estableció que “El principio de la anualidad del presupuesto es un punto denominador común entre diferentes ordenamientos jurídicos, debido al cual la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un año, de conformidad con el artículo 346 superior. (...) Por regla general, las autoridades públicas no podrán adquirir, luego del 31 de diciembre de cada año, compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales de la anualidad que se cierra; de igual forma, ello significa que, en principio, los organismos del Estado deberán abstenerse de comprometer vigencias presupuestales futuras, toda vez que los ingresos y gastos deberán ejecutarse en el año que corresponda. Ahora bien, el principio de anualidad –su alcance– se atenúa luego de que se lo relaciona con aquel de la planeación, pues este exige el desarrollo de actividades que, en la mayoría de los casos, superan el periodo de un año. La conjunción de esos referentes normativos ha implicado la aparición de las vigencias futuras, que permiten afectar presupuestos venideros a fin de materializar proyectos que no resultan ejecutables en ese lapso”.
- 25 La vigencia futura está establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 23) y en la ley que modifica alguno de sus apartes, como la Ley 819 de 2003 (art. 10). Sobre el particular, se resalta que estas son autorizaciones otorgadas para la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias posteriores, pudiendo ser clasificadas como ordinarias o excepcionales.

privado y al configurarse por fuera de la taxonomía de las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación tampoco les aplica el principio de anualidad, como por ejemplo los patrimonios autónomos o la fiducia pública. Vale agregar que vía el artículo 96<sup>[26]</sup> del EOP, esta excepción se retiró para las empresas industriales y comerciales del Estado, y a las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado, dedicadas a actividades no financieras.

## PROBLEMATIZANDO EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL

En términos generales y aunado a las justificaciones teleológicas del principio de anualidad ya vistas, enmarcadas en la representatividad y temporalidad, de forma complementaria, este principio se orienta en la concepción de que los recursos públicos deben asignarse a las necesidades presentes del Estado, evitando compromisos que puedan limitar la capacidad de las futuras administraciones para atender sus propias prioridades –salvo la excepción de vigencia futura. Este principio busca garantizar la transparencia y el control del gasto público –a través del control y aprobación legislativa–, al exigir que las autorizaciones presupuestales se renueven cada año, lo que les permite a los ciudadanos y al Congreso ejercer un mayor control sobre la asignación y ejecución de recursos. A la luz de lo esgrimido, a continuación, se presentarán algunas reflexiones prácticas y teóricas sobre el citado principio que se configuran como límites de su teleología o desde su funcionalidad.

### Limitaciones del principio de anualidad presupuestal

#### *Desarmonía normativa*

Como génesis de este análisis, se considera valioso destacar aquellas evidencias derivadas de la *praxis* que en algunos casos guían más el desarrollo normativo derivado que la misma fuerza cohesionadora e interpretativa que subyace a los principios; es decir, podemos encontrar en algunas particularidades la supremacía de la *praxis* sobre los principios como sentido amplio y orientador. Este criterio lo hallamos al analizar el principio de anualidad frente a las necesidades de ejecución que eventualmente

26 A las empresas industriales y comerciales del Estado, así como a las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado, dedicadas a actividades no financieras, les son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto, con excepción del de inembargabilidad. Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.

El ministro de Hacienda establecerá las directrices y controles que las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta dedicadas actividades financieras, deben cumplir en la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos; esta función podrá ser delegada en el superintendente bancario.

puedan enfrentar los operadores públicos, lo cual ha fungido como presupuesto para reconocer, como ya se enunció en la sección precedente, ciertas limitaciones prácticas al principio, tales como –indicadas previamente–: las reservas de apropiación<sup>27</sup> –art. 89 del EOP–, la reserva de caja<sup>28</sup> –art. 89 del EOP–, la vigencia futura<sup>29</sup> –art. 23 y 24 del EOP.

Por su parte, fuera del EOP<sup>30</sup>, ha habido algunas excepciones incorporadas mediante otras leyes o doctrina pública sobre el principio de anualidad, así: reserva presupuestal por negocio jurídico no perfeccionado –Ley 819 de 2003, art. 8–, pago de obligaciones de vigencias anteriores, así como el régimen presupuestal de la fiducia pública, los encargos fiduciarios y los patrimonios autónomos, las cuales son exógenas al Estatuto Presupuestal y que resulta de primer orden analizar.

A continuación, se analizará cada excepción que se encuentra por fuera del EOP, delimitando su fuente normativa, así como su efecto sobre el analizado principio de anualidad, así:

– Reserva presupuestal por negocio jurídico no perfeccionado - Ley 819 de 2003, art 8

La Ley 819 de 2003, conocida como Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, introdujo una figura sin denominación expresa en el inciso 2 del artículo 8º, –con

27 Estos recursos públicos se apartan del manejo estándar del sistema presupuestal, de forma que al cierre de cada vigencia fiscal se apartan –o se reservan– de las partidas presupuestales las apropiaciones que amparan compromisos presupuestales –compromisos específicos– que no pudieron ejecutarse durante el ejercicio fiscal en curso y que fueron legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Es decir, la reserva de apropiación es una figura que permite reservar los recursos que amparan un contrato en ejecución cuyo pago no se ha hecho exigible, para la siguiente vigencia fiscal, de esta forma, este recurso apropiado no expirará en virtud del principio de anualidad.

28 Estas reservas se crean con el objetivo de cumplir compromisos adquiridos y que al momento del cierre presupuestal ya son exigibles, sin que el pago efectivo de ellos se haya realizado. En otras palabras, es lo que se denomina contablemente como una cuenta por pagar, en la medida que ya se ha dado cumplimiento a la obligación y tan solo está pendiente el pago según el compromiso adquirido por el ente estatal.

29 Una vigencia futura es una autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias posteriores, 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. Es decir, es una autorización para romper con el principio de anualidad mediante la cual se garantiza la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir obligaciones con cargo a ellas en las vigencias respectivas a su vez que habilita el desarrollo de proyectos a largo plazo.

30 Constitución Política de 1991, art. 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

aspectos técnicos similares a la figura de reservas de apropiación<sup>31</sup>-. Esta figura limita la utilización de recursos de una vigencia fiscal anterior para atender compromisos contraídos en la misma cuando los actos jurídicos no se perfeccionaron al cierre de la respectiva vigencia fiscal.

La figura tiene un desarrollo normativo en el que se deben diferenciar dos situaciones<sup>32</sup> -bajo una temporalidad definida<sup>33</sup>-:

*a. Proceso de selección del contratista no perfeccionado:* si al 31 de diciembre no se ha adjudicado la licitación, concurso, subasta o aceptación de oferta, no se puede comprometer el presupuesto de la vigencia expirada. (En este caso, no ha surgido el derecho al compromiso presupuestal, por lo que no se puede utilizar el presupuesto de la vigencia expirada). En consecuencia, la lógica de la anualidad en este caso se mantiene incólume.

*b. Contrato perfeccionado pero sin cumplimiento de obligaciones:* si el proceso de selección ha concluido, pero las obligaciones contractuales aún no se han cumplido al cierre del ejercicio, se puede utilizar el presupuesto de la vigencia siguiente para atenderlas. (En este supuesto, el derecho y la obligación del compromiso presupuestal ya existen, no obstante al no empezar ejecución, la anotada Ley 819 establece que se debe atender el compromiso con el presupuesto de la vigencia siguiente; para el efecto, se debe constituir una reserva presupuestal para "desarrollar el objeto de la apropiación" y su gasto corresponderá al principio de especialización, esto es, que la reserva solo puede utilizarse para el pago de las obligaciones específicamente comprometidas, de forma que las obligaciones deben cancelarse con recursos de la vigencia expirada y previamente relacionadas al Ministerio de Hacienda antes del 20 de enero del año subsiguiente). En este caso, se extiende, de facto, una habilitación a la constitución de

31 Es importante destacar que esta figura innominada no es lo mismo que las reservas de apropiación. Las reservas de apropiación se utilizan para atender compromisos que se generan en una vigencia fiscal, pero que no pueden ejecutarse antes del 31 de diciembre. En cambio, la figura innominada de la Ley 819 de 2003 se aplica a compromisos contraídos en una vigencia fiscal, pero que no se han perfeccionado al cierre del ejercicio.

32 A efectos del análisis es preciso recordar la diferencia jurídica entre el perfeccionamiento y la legalización del contrato público. La suscripción y el perfeccionamiento de un contrato estatal se da con el acuerdo de voluntades entre las partes, el cual se eleva por escrito -la existencia y el perfeccionamiento del contrato estatal se produce cuando concurren los elementos esenciales del correspondiente negocio jurídico, definidos por el legislador como el: "acuerdo sobre el objeto y la contraprestación" (elementos sustanciales) y también que "éste se eleve a escrito" (elemento formal de la esencia del contrato)-. Por su parte, la legalización o la observancia de los requisitos para su ejecución, son términos que no contempla la normativa del Sistema de Compra Pública y que en la práctica se utiliza para referirse a todos los requisitos que deben cumplir las partes del contrato antes de iniciar su ejecución, tales como: (i) La aprobación de la garantía cuando el contrato la requiera; (ii) El cumplimiento de las disposiciones presupuestales correspondientes -CDP, RP-, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras, y (iii) La acreditación de que el contratista se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, en los términos que establezca la normativa.

33 Al respecto, vale recordar que la posibilidad creada en el artículo 8 de la Ley 819 tiene una temporalidad de aplicación sujeta a unos parámetros de reserva presupuestal del presupuesto público.

reservas cuando se trate de actos jurídicos perfeccionados, pero sin el cumplimiento de requisitos de ejecución.

#### – Pago de obligaciones de vigencias anteriores (PAVE)

Los PAVE son una figura excepcional sujeta a estrictos requisitos y solo aplicables cuando no sean viables otras figuras presupuestales. Se trata entonces de una figura de creación doctrinal y de carácter operativo creada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público colombiano (2019) sin respaldo normativo expreso, pero que se fundamenta bajo el principio de derecho de prohibición de enriquecerse sin justa causa –figura con amplio desarrollo jurisprudencial<sup>34</sup>. Sobre esta figura, el Ministerio de Hacienda habilita a las distintas entidades públicas a pagar obligaciones contraídas<sup>35</sup> sin la lógica de anualidad, es decir, realizar el pago de un compromiso de una vigencia fiscal fenecida, cuando no se pudieron cancelar al 31 de diciembre de esa respectiva vigencia por causas ajenas al contratista.

Vale agregar que aun cuando operativamente se permita romper con el principio de anualidad, en este escenario, su empleo, al no tener un reconocimiento normativo expreso, puede significar responsabilidad disciplinaria o fiscal para el operador público que la emplee.

#### – Vehículos fiduciarios

Dentro de la categoría de vehículos fiduciarios hay tres categorías que vale referenciar de cara a su análisis; estas son: la fiducia pública, el encargo fiduciario y el patrimonio autónomo. Las dos primeras, a efectos del análisis presupuestal, tienen un manejo similar dada sus características legales frente a los patrimonios autónomos.

En términos generales, tanto en la fiducia pública, así como en el encargo fiduciario, la mera celebración de uno de estos negocios fiduciarios *per se* no implica ejecutada la apropiación presupuestal, puesto que estos vehículos son mecanismos de administración de recursos<sup>36</sup> de manera que en su esencia no conlleva el traspaso de la propiedad de los recursos entregados en administración, ni resultan en la constitución de un patrimonio autónomo –salvo disposición legal que así lo determine. Observando los

34 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de marzo 26 de 1958.

35 Condiciones de aplicación: (i) Existencia de un compromiso financiado con reserva presupuestal. (ii) Vencimiento de la vigencia fiscal siguiente. (iii) Obligación contractual cumplida. (iv) Cuentas aprobadas por todas las instancias administrativas. (v) Causas ajenas al contratista.

36 Ley 80 de 1993, art. 32, núm. 5: Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren –no requiere recursos previos a su existencia–. Por su parte, también está el numeral 20 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Este último es un encargo especial diferente al contemplado en el numeral 5 del artículo 32 de la misma ley para contratos donde no ha surgido la obligación de pago de recursos ya apropiados.

parámetros expuestos, en la medida que el recurso público entregado en administración no traspasa de propiedad, su régimen se conserva en la entidad que constituye este tipo de fiducia. Por lo tanto, en estos negocios fiduciarios una vez celebrados y transferidos los recursos públicos, por regla general, no se entienden ejecutadas las apropiaciones presupuestales, toda vez que estas se entienden ejecutadas solo cuando desarrollan el objeto para el cual fueron programadas, como de forma expresa lo señala la norma presupuestal<sup>37</sup>.

Ahora bien, sobre los patrimonios autónomos<sup>38</sup> como vehículos conformados con recursos públicos, a diferencia del encargo fiduciario o de la fiducia pública, su marco normativo se encuentra en el contrato de fiducia mercantil celebrado para la consecución de alguna finalidad u objetivo público, de acuerdo al marco de autorización dado por el legislador –régimen de los actos y contratos y términos de creación del patrimonio autónomo–, ya que esta figura debe ser de creación legal y su administración se hará a su vez en concordancia con las estipulaciones del Código de Comercio, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, del Decreto 2555 de 2010 y con estricta observancia de las disposiciones aplicables del Estatuto de Contratación Estatal y sus normas reglamentarias.

La Corte Constitucional (Sentencia C-086 de 1995) y la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil (conceptos 1074 de 1998, 1614 de 2004, 1705 de 2005, 2227 de 2014) han reconocido una naturaleza jurídica propia, regida por el Código de Comercio y por las disposiciones especiales aplicables (Rojas, 2024).

En atención de lo indicado, hay que identificar los elementos estructurales de esta figura que marcan sendas diferencias con el encargo o la fiducia pública, tales como la efectiva transferencia de la propiedad y el nacimiento a la vida jurídica de una universalidad jurídica –patrimonio autónomo<sup>39</sup>– distinta del fideicomitente y del

37 Decreto 1068 de 2015: Art. 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales.

38 La Superintendencia Financiera, mediante Concepto 2013010362-001 del 18 de marzo de 2013, define lo que es un Patrimonio autónomo, así: "... para hablar de un patrimonio autónomo debemos forzosamente remitirnos al artículo 1226 del Código de Comercio que trata la figura de la fiducia mercantil como un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente transfiere uno o más bienes a otra llamada fiduciario quien se obliga a administrarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. Por definición expresa de la citada norma el negocio fiduciario en comento supone una transferencia de bienes por parte de un constituyente para que con ellos se cumpla una finalidad. Ese conjunto de bienes transferidos a una fiduciaria es lo que conforma o se denomina patrimonio autónomo. Dichos bienes salen real y jurídicamente del patrimonio del fideicomitente (titular del dominio) y están afectos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el acto constitutivo (artículos 1226 a 1244 del C. Co)". En ese orden de ideas, los bienes recibidos en fideicomiso, es decir que conforman el patrimonio autónomo no pueden confundirse con los bienes del fiduciario, luego deben estar separados de los que integran los activos de la fiduciaria, son excluidos de la garantía general de los acreedores del fiduciario y fideicomitente y garantizan las obligaciones que contraiga el patrimonio autónomo en el logro de la finalidad de la fiducia.

39 Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Concepto N°.1423 de 23 de mayo de 2002, sobre la materia objeto de análisis estableció que "Los fondos especiales y los sin personería

administrador fiduciario; en consecuencia, resulta indispensable mencionar que ese patrimonio autónomo, al no ser una sección del Presupuesto General de la Nación, para la ejecución de sus recursos no da aplicación a los principios presupuestales, en los que se encuentra el principio de anualidad, ni a figuras específicas como las vigencias futuras o a lo previsto en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, que a la letra dice:

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 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 (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8).

jurídica se administran en la forma que establezca la disposición legal que los crea. Dichos fondos, de manera general, no son un patrimonio autónomo del organismo o entidad pública al cual están adscritos, por cuanto son una cuenta de aquel o aquella instituida para cumplir el objetivo específico al cual se destinan los recursos que ingresen al fondo respectivo; en forma excepcional pueden llegar a constituir patrimonios autónomos. (...) Fondos y patrimonios autónomos. Si la ley prevé la constitución de patrimonios autónomos, para administrar y ejecutar los recursos públicos del fondo sin personería jurídica, esto implicará la celebración de un contrato de fiducia mercantil, el cual difiere del contrato de fiducia pública, por cuanto en este último, entre otras características especiales, no se constituye un Patrimonio Autónomo, según lo dispone el inciso octavo del numeral 5 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 y ha tenido ocasión de expresarlo la Sala en varias oportunidades, entre ellas en el concepto radicado bajo el número 1074 del 4 de marzo de 1998.

La institucionalización de tales patrimonios autónomos mediante contrato de fiducia mercantil constituye una excepción a la contratación estatal, pues la Ley 80 de 1993 prevé, como regla general, los encargos fiduciarios y la fiducia pública (...). Sin embargo, por tener la Ley 80 carácter de ordinaria mediante leyes semejantes se han introducido otras excepciones adicionales a las atrás relacionadas, entre ellas pueden citarse la del artículo 13 de la Ley 143 de 1994, respecto de la Unidad de Planeación Minero-Energética de que trata el artículo 12 del Decreto 2119 de 1992, la cual "manejará sus recursos presupuestales y operará a través del contrato de fiducia mercantil que celebrará el Ministerio de Minas y Energía con una entidad FIDUCIARIA, el cual se someterá a las normas de derecho privado". Estas excepciones obedecen a decisión autónoma del legislador, la cual no le compete a esta Sala juzgar. Ahora bien, si una ley crea un fondo sin personería jurídica y dispone que la administración de todos o parte de sus recursos podrá o deberá hacerse a través de la constitución de una fiducia mercantil, la misma ley puede establecer el régimen legal de los actos y contratos que se celebren en relación con dicho patrimonio autónomo, así como el de los actos que expidan o contratos que celebren las entidades fiduciarias que administren dichos patrimonios autónomos; si no lo dispone, resultará necesario recurrir al ordenamiento jurídico vigente para establecerlo".

Por lo expuesto, los patrimonios autónomos creados por ley, en términos generales no constituyen cuentas por pagar al cierre de cada vigencia; por ende, no se reporta ejecución presupuestal sobre estas y no reintegra apropiaciones no ejecutadas de dichas cuentas por pagar. Por otro lado, no se da aplicación al principio de anualidad, toda vez que los patrimonios autónomos no son objeto del EOP de manera que sus saldos de apropiación no afectados por compromisos<sup>40</sup> no caducan, a diferencia de la regla general expresada en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989.

Finalmente, como se ve, la *praxis* ha llevado a que se incluya en áreas conexas al manejo presupuestal típico—erigido sobre los principios presupuestales— algunas leyes o interpretaciones con cierto grado de excepción en cuanto al alcance del principio de anualidad; sin embargo, no deja de ser una materia que ameritaría un profundo análisis y revisión constante de ponderación y conexidad sistémica, ya que, como se vio, preceptos normativos de categorías ajenas a la esencia de la hacienda pública—como los establecidos en la Ley 819 o las normas especiales de los patrimonios autónomos— han terminado por limitar su cumplimiento y acción en salvaguarda de la eficiencia y el cumplimiento de contratos, y su efecto económico-expansivo en la realidad social, política y económica del país que han ameritado su creación en el sector público colombiano.

Lo anterior no deja de ser un comportamiento dicotómico, en la medida que existe cierto de grado de apego intelectual a las normas—aunque no sean eficientes— pero se habilitan mecanismos para flexibilizarlas por fuera de la dogmática misma de la hacienda pública, lo cual no es técnicamente deseable y deja un matiz de fetichismo normativo<sup>41</sup> muy característico de Colombia.

40 Respecto de este punto, la normativa colombiana ha considerado que los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones en un determinado patrimonio autónomo se deben reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (Cuenta Única Nacional). Lo anterior, en virtud de la normativa que aplica, entre otros, el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019, que dispone sobre ese asunto en el inciso segundo que “los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna”.

41 Es propio de las personas dar matices a la realidad desde su campo de conocimiento; es por esto que ante determinados hechos de la realidad, las reacciones son asimétricas y dependerán en gran parte por los códigos fundamentales de conducta de cada grupo y subgrupo dentro de una sociedad, reacciones que se fundamentan bajo la estela de lo que la psicología evolutiva ha denominado “la lógica de lo apropiado” que no es más sino la tendencia de las personas a actuar conforme a lo que perciben como apropiado sobre la base de su interacción en la sociedad.

No obstante, la asimetría en las reacciones humanas ante determinados eventos, ese concepto de “lógica de lo apropiado” ha decantado por crear un punto común social, nuestro evidente “fetichismo normativo”. Somos una sociedad que nos formamos en esferas excluyentes pero que se unen por un clamor común hacia las normas. En este marco, se prevalece la norma sobre la lógica. El acatamiento de la norma es más importante que el resultado, la norma se desconecta del entorno y del resultado del conjunto de política pública y se vuelve un objetivo en sí misma, donde se acata la norma, pero la

*Anualidad y gasto (rigidez presupuestal)*

Para ilustrar la limitación del principio de anualidad visto desde su efecto material –restricción temporal de ejecución– (EOP, 1996, art. 14) dentro de una vigencia fiscal, es posible vislumbrar sus efectos por la evidente restricción presupuestal –efecto materializado en el plano contractual– de no poder, concluido el año o vigencia fiscal, contraer compromisos con cargo a apropiaciones de la vigencia fiscal terminada. Es decir, no hay posibilidad de ejecutar recursos una vez terminada la vigencia fiscal –salvo las excepciones desarrolladas en el acápite anterior.

Esta restricción puede reflejar cierto grado de ineficacia e ineficiencia al no ejecutarse la totalidad de los recursos en una vigencia fiscal determinada. Además, esta situación queda aparejada con las normas que desincentivan la constitución de reservas, como el artículo 78 del EOP<sup>42</sup>, así como la figura de prohibición a la inducción de reservas. Esta figura de creación doctrinal por parte de la Contraloría General de la República (2012) hace referencia a que la planeación y la ejecución de las entidades sujetas al EOP debe agotarse en la vigencia fiscal determinada. En consecuencia, inducir la constitución de reservas sin el lleno de requisitos legales o como mecanismo para no tramitar vigencias futuras, constituye la omisión de un requisito precontractual y podría conllevar las acciones fiscales, disciplinarias correspondientes<sup>43</sup>.

A efecto de dimensionar ese posible efecto de ineficiencia de no ejecución en una vigencia determinada, se procede analizar el consolidado de la ejecución del presupuesto público al cierre de cada vigencia, para poder tener una medida cuantitativa de esta dimensión de análisis:

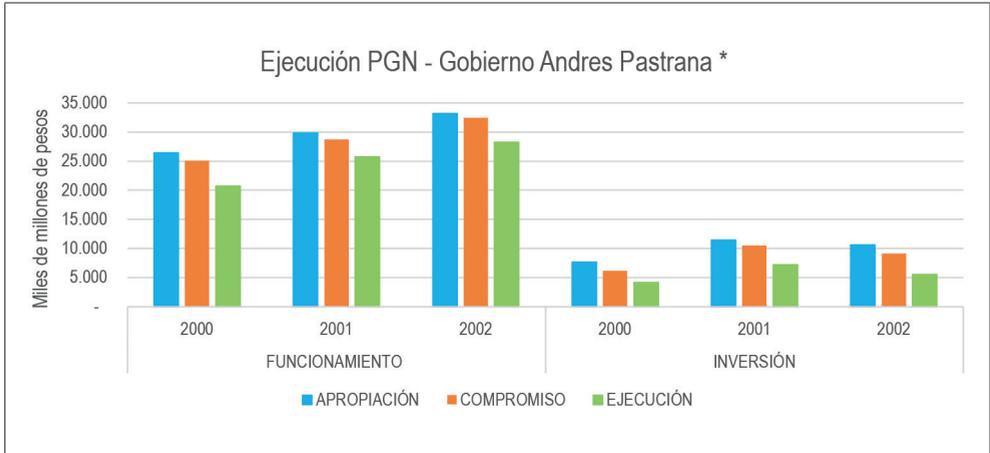
misma no resulta obligatoria. En este caso, lo importante es tener la norma como punto de referencia ideal, así los efectos difieran mucho de su teleología.

- 42 Artículo 78. En cada vigencia, el Gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ello superen el 2 % del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15 % del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas.

- 43 Contraloría General de la República. (2012). Circular 2012EE0081234, se cita en la Circular externa 023 de 2024. Disponible en: [https://www.pte.gov.co/documents/d/pte/circular\\_externa\\_023\\_julio\\_25\\_2024?download=true](https://www.pte.gov.co/documents/d/pte/circular_externa_023_julio_25_2024?download=true)

GRÁFICO 1. ANÁLISIS PRESUPUESTAL (2000-2002)



\* Solo se toma la mitad del gobierno de Andrés Pastrana en la medida que el repositorio de cifras historias de ejecución del Ministerio de Hacienda y crédito Público empieza desde el año 2000.

GRÁFICO 2. ANÁLISIS PRESUPUESTAL (2003-2010)

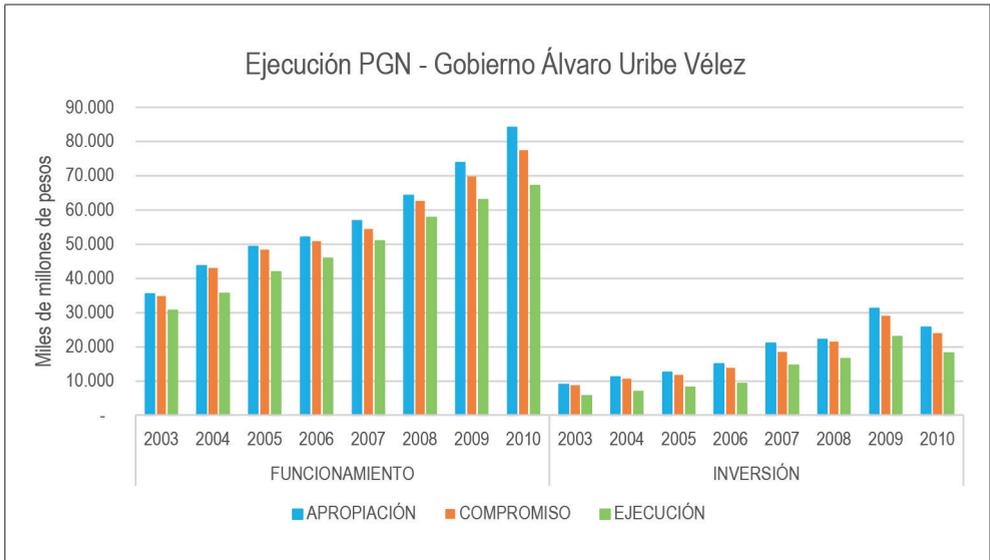


GRÁFICO 3. ANÁLISIS PRESUPUESTAL (2011-2018)

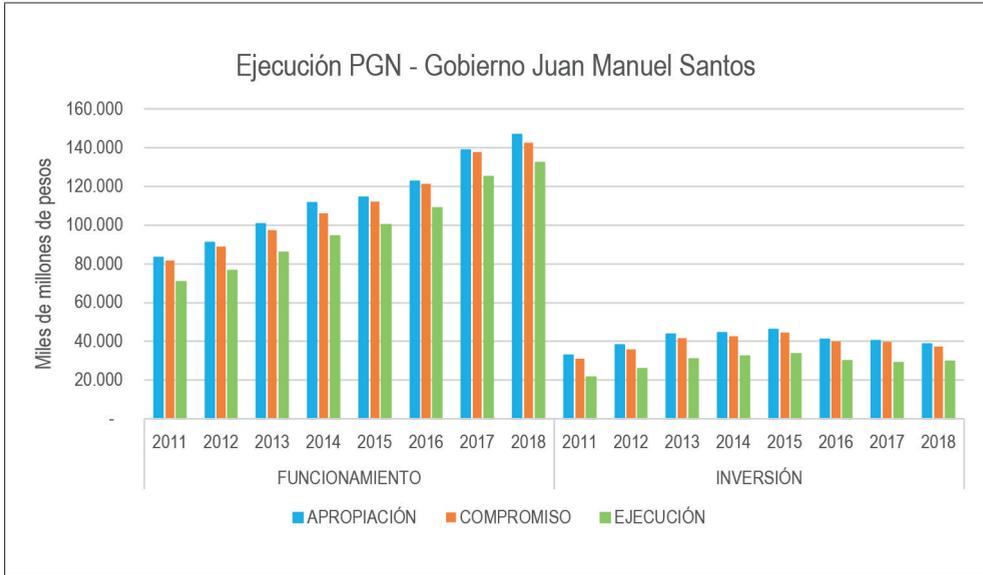


GRÁFICO 4. ANÁLISIS PRESUPUESTAL (2019-2022)

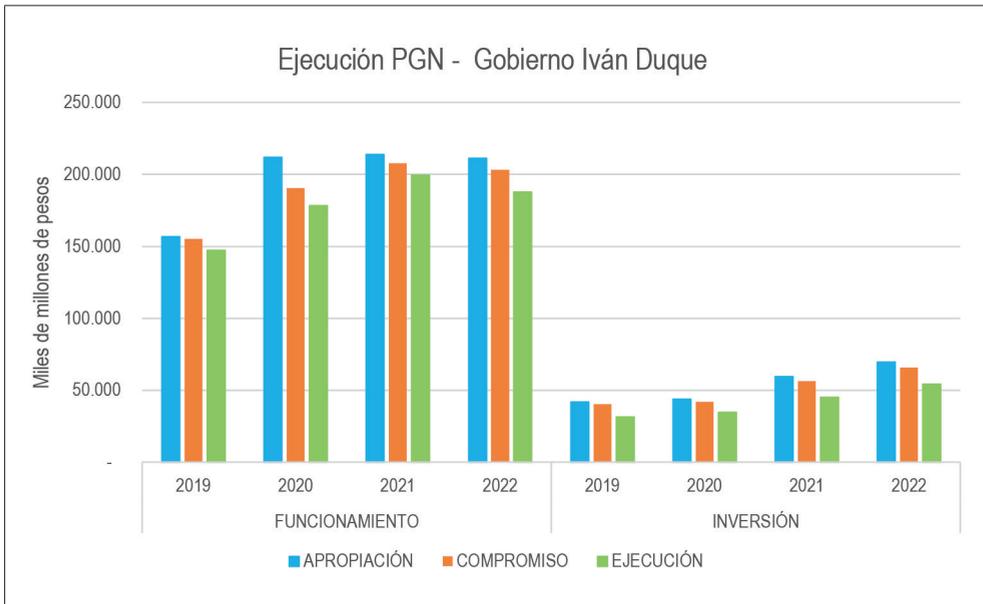
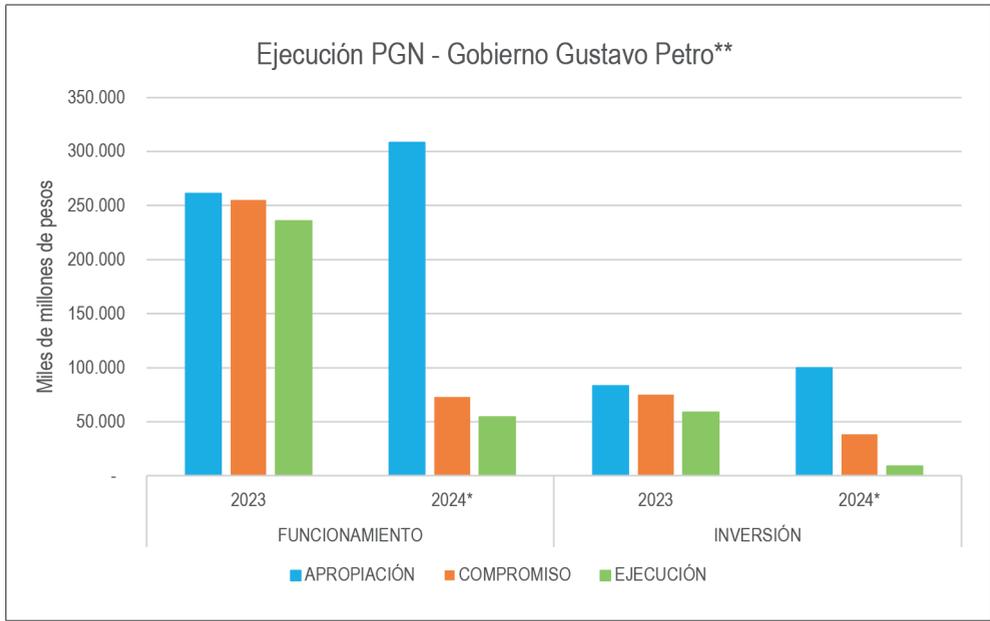


GRÁFICO 5. ANÁLISIS PRESUPUESTAL (2023-2024)



\*\* Se presentan las cifras de ejecución del Gobierno de Gustavo Petro, haciendo la salvedad que el único año de ejecución completa es la del año 2023, en razón a que a la fecha de elaboración de ese análisis no había culminado el año 2024, de esta forma, para los análisis agregados no se tomó el año 2024.

**Nota:** Cifras expresadas en miles de millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Cifras Presupuestales Históricas (2000 a 2024).

Como se logra apreciar en los datos consolidados de la ejecución presupuestal en Colombia de los últimos 24 años, encontramos una tendencia claramente identificable y es que en Colombia no se ejecuta el 100% de los recursos apropiados –ni en el presupuesto de funcionamiento ni en el de inversión–. Para revisar los porcentajes precisos de compromiso y ejecución se puede consultar el Anexo I (adjunto) del artículo.

De forma agregada encontramos que el porcentaje medio de compromiso presupuestal en los últimos 24 años en funcionamiento es del 97%, con un porcentaje de ejecución del 87%. Por el lado del presupuesto de inversión, el porcentaje medio de compromiso presupuestal en el mismo periodo de tiempo es del 92%, con un porcentaje de ejecución del 69%.

Agregando lo datos resaltados, tenemos que el promedio de los recursos no ejecutados ni comprometidos está alrededor del 14% del total de recursos apropiados, es decir, los recursos que se quedan sin obligarse o ejecutarse –sumando funcionamiento e inversión–, lo que significa un valor, para tener una medida de magnitud, si se toma

como valor el presupuesto de la vigencia de 2023, representaría una cifra relativa a \$56 billones.

### Visión sobre el gasto

Ahora bien, ¿por qué la ejecución presupuestal no se agota en el total de la apropiación? La explicación a este fenómeno puede estar relacionada a dos factores a juicio de los autores, a los aleas típicos del diseño y ejecución de los contratos –imprevistos–, y a la rigidez del gasto público en su dimensión temporal anual –corto plazo. A pesar de haberse creado excepciones vistas en antecedencia, es preciso reconocer que su aplicación es difícil –burocrática y dispendiosa– y su aval o empleo puede, en algunos casos, encontrarse vinculada a criterios políticos, más que a la eficacia y la buena administración. En este marco, la orientación práctica de aplicación que se origina en el texto constitucional (arts. 346 a 349 y 354) se decanta principalmente por una concepción anualizada de los flujos de gasto oficiales, lo cual limita la posibilidad de asumir compromisos de gasto multianuales, lo cual permitiría un uso más eficiente de los recursos no comprometidos ni ejecutados.

A la luz de lo señalado, dadas las reglas actuales del proceso de planificación y organización del gasto, Colombia ha venido consolidando el proceso de programación presupuestal anual<sup>44</sup> con una visión de mediano plazo bajo esquemas sectoriales –secciones presupuestales–<sup>45</sup>. En este sentido, el principal instrumento de planificación del gasto, que rompe con la lógica del principio de anualidad, es el Marco de Gasto de Mediano Plazo<sup>46</sup> (MGMP), cuyo principal objetivo es facilitar una gestión pública

44 Las entidades y organismos sujetos al EOP deben establecer el Plan Anual de Adquisiciones –en adelante PAA–, el cual se erige como una de las herramientas de planeación más importante para las entidades del sector público, ya que facilita identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; y a su vez diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación. No obstante, se debe saber que este PAA no es una camisa de fuerza, en razón que vía el artículo 2.2.1.1.4.1. y siguientes del Decreto Nacional 1082 de 2015 –modificado por el artículo 2 del Decreto 142 de 2023–. El PAA no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran.

Estos PAA en cada una de las entidades y organismos sujetos al EOP guardan relación estrecha con el principio presupuestal de anualidad establecido en el precitado artículo 14.

45 Vale referenciar al Decreto 4730 de 2005 (compilado en el DUR 1068 de 2015), por el cual se implementó el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), y reforzado por la Ley 1473 de 2011 que le dio carácter de norma orgánica. Este instrumento de programación plurianual ha permitido construir una visión de mediano plazo en la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que las decisiones de gasto anual pueden tener en el futuro, al quedar sujeto a las limitaciones de la política fiscal que impone la regla fiscal (Ley 1473 de 2011) y determina el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) (Ley 819 de 2003).

46 Este instrumento de planificación del gasto es aprobado por el CONPES para un periodo de 4 años. Dada su naturaleza de instrumento de planificación, este Marco de Gasto resulta ser un punto de

plurianual conciliando las necesidades de las distintas secciones presupuestales junto a las restricciones fiscales, por su parte, la herramienta que a su vez se compagina con esta visión plurianual es la vigencia futura<sup>47</sup>, en atención que el gasto anual se decanta en la ley anual de presupuesto público.

Esta comprensión de presupuestación plurianual ha sido reconocida en la doctrina<sup>48</sup> bajo la figura de la vigencia futura, lo cual es un escenario técnicamente deseable pero que en la realidad no termina siendo una figura de fácil aplicación<sup>49</sup>, en la medida que

referencia de los sectores sobre los recursos presupuestales con los que podrían contar en los años siguientes al del proyecto de presupuesto anual si no se presentan cambios en la coyuntura económica, política o social.

47 Cualquiera que sea el tipo de vigencia futura, su aprobación debe ser coherente con los techos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

48 Sobre el particular, Plazas (2000) consideró que

"(...) Las 'vigencias futuras'. El mecanismo ideal para impedir la cuestionable vía de las 'reservas presupuestales' y el 'rezago', que a la vez permite que el Estado asuma compromisos en desarrollo de contratos de duración superior a un año sin afectar la disciplina fiscal, es el de las denominadas 'vigencias futuras'.

"Sobre el particular la D.G.P.N ha insistido en numerosos conceptos en que el mecanismo para hacer viable la ejecución de contratos de duración superior a un año no es el de las 'reservas presupuestales' sino el de las 'vigencias futuras'.

"Mediante este sistema, los gastos que haya de realizar el Estado durante la ejecución del contrato que los origina, afectan las vigencias fiscales en que se causen y no únicamente la del período presupuestal en que se celebró, con lo cual se evitan las distorsiones propias de las 'reservas presupuestales'. Empero, dada la afectación de las vigencias futuras es fundamental que las normas consagren reglas precisas que impidan 'favores' o 'decisiones de conveniencia' imputables a un gobierno, pero extensivos al que le siga en turno (...)"

49 Si se comparan los marcos referenciales normativos tanto de la vigencia futura como de la reserva presupuestal, no resulta difícil entender el porqué es más extendido el uso de la reserva sobre la vigencia futura, toda vez que los requisitos de aprobación son diametralmente distintos. A saber, en cuanto a vigencias futura ordinaria el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 establece como requisito de aprobación: a) La ejecución de los proyectos a financiar con vigencias futuras ordinarias deben iniciar su ejecución con el presupuesto de la vigencia en curso; b) El Monto máximo de los proyectos deberá consultar con los plazos y condiciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo; c) Los proyectos deberán contar con un 15% de aprobación con recursos de la vigencia en curso; d) Las vigencias futuras no podrán superar el periodo de gobierno del ejecutivo, salvo que se trate de proyectos de importancia estratégica declarados por el respectivo Confis; e) El monto de las vigencias futuras no puede exceder la capacidad de endeudamiento; f) No podrán autorizarse vigencias futuras en el último año de gobierno salvo que se trate de operaciones conexas de crédito público; g) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica. En cuanto a vigencia futura excepcional –artículos 11 de la Ley 819 de 2002 y 1º de la Ley 1483 de 2011–, a) Solo podrán autorizarse para la ejecución de proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos; b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de estas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5º de la Ley 819 de 2003; c) Se cuente con aprobación previa del Confis.

las entidades públicas se decantan<sup>50</sup> por la reserva presupuestal o por la no ejecución o compromiso de los recursos, lo cual implica una ineficiencia en el empleo óptimo de los recursos financieros de la nación.

Esta gestión presupuestaria anualizada –en adición a la causa normativa directa– a menudo se puede soportar por la exigua capacidad del Estado para planear los ingresos fiscales a mediano y largo plazo, y tiene la ventaja de mantener bajo control los riesgos de sobregasto –algo que se ha ido solventado con los instrumentos de planeación de mediano plazo en el ingreso y el gasto. Pero puede generar efectos negativos relacionados con la falta de continuidad en la inversión del gasto, la inflexibilidad del gasto apropiado cada año y no tener la posibilidad de asignarlo eficientemente a otros rubros, así como una mayor carga administrativa al tener que configurar cada gasto en cada vigencia sin poder optimizarlo de forma eficiente en el tiempo –presupuestos plurianuales de gasto administrativo, por ejemplo.

De forma complementaria, otro aspecto a considerar es la definición eminentemente política del proceso de presupuestación público, el cual tiende a asignar recursos bajo criterios políticos y no necesariamente observando criterios técnicos del gasto –la prioridad del gasto o capacidad de ejecución de las distintas ramas ejecutoras del presupuesto.

En este tipo de escenarios, donde la presupuestación y la ejecución no necesariamente son codependientes, la lógica presupuestal tiende a favorecer la prevalencia de reglas que tiendan a ser inflexibles<sup>51</sup> –por ejemplo, el principio de anualidad–, pues los decisores –los legisladores– buscan que los acuerdos logrados en cada ley de presupuesto no sean objeto de renegociaciones futuras o cambios por parte de

Por su parte, en cuanto a los requisitos para la constitución de reservas presupuestales, según la Circular Externa No. 043 de 22 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en las disposiciones orgánicas presupuestales y la jurisprudencia, sobre la materia concluyó que son requisitos necesarios para la constitución de reservas presupuestales los siguientes: a) La existencia de un compromiso legalmente celebrado o contraído, es decir la expedición de un acto administrativo o la celebración de un contrato que afecte en forma definitiva el presupuesto de una vigencia; b) El compromiso legalmente contraído para ser ejecutado en la misma vigencia en que se adquirió, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, por razones imprevistas no contempladas inicialmente, no logra ser cumplido o ejecutado a 31 de diciembre de la respectiva vigencia; c) Al constituir la reserva presupuestal, se debe verificar que se cuente en la caja con los recursos necesarios para atender su pago.

Como se ve, la reserva termina siendo un mecanismo de uso presupuestal autónomo en la medida que no necesita aprobación externa de la entidad solo dar cumplimiento a los requisitos desarrollados en la normativa aplicable.

50 De acuerdo con el informe de la Comisión de gasto del año 2018, el 69,8% de las vigencias futuras comprometidas para el periodo 2018-2040 corresponde a Alianzas Público-Privadas –obras de infraestructura en transporte.

51 Como la mayoría de los retos sociales donde no se asignan consecuencias o los operadores no incorporan los costos de su actuación en su función de utilidad individual, de manera que tienden al actuar individual sin reparo del impacto colectivo en términos de escasez, el problema de las inflexibilidades también se puede analizar desde la teoría de una tragedia de los comunes, en la medida que cada vez que un decisor introduce una inflexibilidad, no asume el costo fiscal de acción individual (expresado no solo en términos de sostenibilidad sino también de eficiencia) que representa para la sociedad como un todo.

los ejecutores, en este margen de entendimiento, la refrendación anual del gasto es deseable. Así las cosas, es dable hipotetizar que, ante la falta de confianza en el desarrollo del gasto público, la estrategia más práctica es restringir la posibilidad de modificar el gasto entre vigencias por parte de los ejecutores (Cárdenas *et al.*, 2006).

Esta situación y la misma aleatoriedad de la realidad han justificado el uso de las excepciones al principio de anualidad, como ya se explicó, no obstante, persistiendo la configuración actual, es evidente que en términos de gasto hay un amplio margen de mejora<sup>52</sup> de cada vigencia en los últimos casi 30 años.

### *Solemnidad administrativa y anualidad: análisis sobre la eficiencia*

El sistema presupuestal colombiano se caracteriza por un alto grado de formalidad y rigidez, lo que se traduce en un énfasis excesivo en los procedimientos administrativos, en detrimento de la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos. Este enfoque excesivamente reglamentado, sumado al principio de anualidad, genera una serie de obstáculos que limitan la capacidad del Estado para optimizar el uso de los recursos y responder de manera efectiva a las necesidades de la población.

En la práctica, la ejecución de cualquier apropiación presupuestal en Colombia implica una serie de trámites administrativos engorrosos y dilatados. Sumado a todas las fases de programación-planeación del gasto público, la ejecución tiene una serie de pasos, tales como: la obtención del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), la adjudicación del contrato –dependiendo de la naturaleza del ejecutor y su régimen jurídico, la modalidad de contratación y de las características: monto, naturaleza del bien o servicio, el tiempo de esta etapa puede oscilar entre uno a seis meses como mínimo–, el registro presupuestal (RP) y el desembolso de los recursos –lo cual está atado a informes de supervisión y/o interventoría–, son solo algunos de los pasos que deben seguirse, a menudo en un tiempo limitado y hacerse cada año<sup>53</sup>.

52 Como análisis al margen, el principio de anualidad presupuestal, desde un enfoque mecanicista de sus términos, tiene aparentemente solo un marcado objetivo de ejecutar las partidas aprobadas por la instancia respectiva en una vigencia determinada, en lugar de la identificación y seguimiento de proyectos a largo plazo, o de resultados y objetivos sobre los cuales construir el presupuesto público. Este efecto posiblemente no óptimo desde un enfoque de eficiencia y eficacia parece estar fundamentado en la construcción presupuestal de cada año; si bien al amparo de la normativa se debe articular con todo el proceso de planificación, la operatividad parece limitarse estrictamente a la simple organización del gasto público, sin otras consideraciones de resultados en términos de política pública o entrega efectiva de bienes públicos.

53 En virtud del principio de anualidad, se crea una carga constante en cada vigencia fiscal sobre las distintas secciones presupuestales, dado que cada año de manera recurrente deben contratar los mismos bienes y servicios para su funcionamiento. En este sentido, no se puede optimizar la contratación operativa para periodos de más de un año, lo que implica un proceso de ineficiencia *per se* atado a dicho principio, debido a que este tiempo de preparación, publicación y contratación se puede emplear en otras tareas con impacto público.

Esta formalidad administrativa consume tiempo y recursos que, si se ven a la luz del principio de anualidad, pueden ir marcando un camino de explicación de la pugna de ejecución versus el tiempo de vigencia fiscal. Este tiempo empleado para ejecutar cada año las mismas actividades y mismo gasto, implica como efecto colateral la renuncia a otras actividades administrativas más productivas, como la planificación estratégica, la supervisión de la eficacia del gasto o la evaluación del impacto de las políticas públicas realizadas, incluso limita la capacidad del Estado para aprovechar economías de escala y optimizar la contratación pública, ya que no es posible realizar licitaciones para varios años fiscales.

En suma, la combinación de la solemnidad administrativa y la anualidad en el sistema presupuestal colombiano puede generar una serie de efectos no deseados que impactan en la eficiencia del gasto público, tales como:

Retrasos en la ejecución presupuestal: los trámites administrativos solmenes y formales pueden ocasionar que los recursos presupuestales no se ejecuten en su totalidad al final de la vigencia fiscal, lo que representa una pérdida de oportunidades para el desarrollo social y económico del país; esta situación, sumada a la limitación que impone el principio de anualidad de realizar contrataciones en más de una vigencia fiscal puede significar mayores costos en cada proceso que se podrían optimizar realizando contrataciones más largas en el tiempo quizás pudiendo incrementarse una mejor calidad en la prestación de bienes y servicios públicos en la medida que el contratista va tener certeza de la relación contractual en el tiempo, lo cual le permitirá realizar inversiones para mejorar su prestación de bien o servicio –desincentivo a la planificación del gasto a largo plazo.

Falta de flexibilidad presupuestal: la rigidez del sistema presupuestal dificulta la reasignación de recursos entre diferentes partidas, lo que impide que dentro de una vigencia fiscal –anualidad– las entidades públicas respondan de manera oportuna a cambios en las necesidades o prioridades pudiendo desbalancear o reasignar los presupuesto públicos<sup>54</sup>.

## CONCLUSIONES

Como se adujo al principio de la presente reflexión, el sistema presupuestal<sup>55</sup> es la columna estructural de la economía pública, cuyo eje de desarrollo se concreta en

- 54 Comisión del Gasto (2018). En Colombia, los ejecutores tienen una flexibilidad muy limitada para reasignar recursos a diferentes partidas individuales dentro de un mismo programa. Esto obedece al proceso de aprobación del presupuesto existente. Aunque la ley del presupuesto se aprueba por secciones y según grandes rubros de gasto de funcionamiento agregado, el servicio de la deuda y los programas y subprogramas de inversión pública, las partidas específicas, desagregadas con un alto nivel de detalle, quedan consignadas en los anexos de esta ley que, como se mencionó más arriba, hacen parte integral de la misma.
- 55 En el artículo 6 del EOP se señala que el sistema presupuestal colombiano "(...) Está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la

el presupuesto público. Este sistema, por sus características y trasiego fundacional, abarca todas las dimensiones de la realidad pública, técnica y política, de manera que sus efectos transversales en la sociedad son del orden económico, social, cultural y político (efectos complejos y coexistentes). De este modo, su abordaje analítico debería abarcar cogniciones más allá de la operatividad y rigurosidad jurídica, a través de la ciencia política, la sociología, el análisis económico del derecho<sup>56</sup>, entre otras disciplinas.

Así, bajo un enfoque jurídico y empleando una aproximación de análisis cuantitativo sobre el gasto, se consideraron algunos efectos de la ejecución presupuestal enmarcada en la lógica normativa del mismo sistema presupuestal colombiano. Sobre lo base de lo indicado, al tomar el principio de anualidad extendiendo sus características, sus excepciones de derecho y de hecho y problematizando su existencia, sobre algunas reflexiones construidas en torno a la eficiencia y flexibilidad del gasto público, a continuación, se presentan una serie de reflexiones sobre la materia objeto de estudio.

Una verdad ineluctable es que el presupuesto público –contenido y alcance–, así como instrumento de materialización programática del Plan Nacional de Desarrollo, se configura como el principal instrumento de la hacienda pública para cumplir alguna de sus finalidades.

El principio de anualidad presupuestal, consagrado en la Constitución Política y el EOP, constituye un pilar fundamental del sistema presupuestal colombiano. Sin embargo, como se ha expuesto en este análisis, este principio presenta algunas limitaciones que afectan la eficacia y eficiencia del gasto público.

Una de las primeras conclusiones que se derivan de una interpretación del principio de anualidad, con criterios más allá del dogmático-jurídico, es que estamos ante un principio de génesis política antes que jurídica. De esta forma, su cognición y su desarrollo se pueden ver como una inflexibilidad derivada de cierto grado de empoderamiento y contrapeso de un sistema democrático, como un desarrollo práctico de una lógica de contrapesos políticos entre entidades y ramas del poder público que quizás podrían armonizar mejor su sistema de incentivos.

El principio de anualidad y sus dinámicas, en cierto grado, se configura como una inflexibilidad presupuestal que compromete la capacidad del gobierno para llevar a cabo la planeación y para tornar al presupuesto público como una herramienta anticíclica en forma eficiente. De igual manera, dificulta la asignación de recursos de acuerdo con

nación". En tal enunciación, es preciso entender el Plan Financiero (artículo 7 del EOP) como "un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan". Por su parte, el Plan Operativo Anual de Inversiones (artículo 8 del EOP) es el documento que "señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas", de manera que guarda armonía sistémica con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo. Finalmente, el Presupuesto Anual de la Nación (artículo 10 del EOP) es el "(...) instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social".

56 El análisis económico del derecho pretende relacionar la economía y el derecho como un modo de abordar los dilemas jurídicos a través de un criterio enriquecido por la economía o los métodos cuantitativos.

prioridades distintas de las políticas o de las que surjan de la ejecución y el contexto cambiante en cada vigencia fiscal.

En esencia, las principales limitaciones son: (i) Desarmonía normativa: la existencia de excepciones al principio de anualidad exógenas a la normativa presupuestal genera incertidumbre jurídica y dificulta la revisión objetiva de su aplicación en las operaciones de gasto público; (ii) Rigidez del gasto: la rigidez temporal del gasto público, impuesta por la anualidad del presupuesto, limita la capacidad del Estado para optimizar el uso de los recursos y responder de manera oportuna a las necesidades de la población; (iii) Solemnidad administrativa más anualidad: el excesivo formalismo de los procedimientos administrativos en la ejecución presupuestal consume tiempo y recursos, lo cual entendido en un marco de anualidad, entorpece la ejecución del gasto y limita la capacidad del Estado para aprovechar economías de escala en contrataciones posiblemente interanuales –gastos recurrentes de gran magnitud que podrían manejarse de forma plurianual.

Por último, en suma de lo analizado, conviene revisar las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015) en torno a una buena gobernanza presupuestaria, entre las que se destaca la recomendación encaminada a una gestión descendente del presupuesto (lógica de actuación empleada en Estados Unidos, entre otras naciones). Esto implica alinear los programas públicos con las apropiaciones de recursos disponibles (proyección anual de recursos), pero con una visión a mediano plazo que permita planear y ejecutar en función del cumplimiento del programa establecido, consultando siempre la proyección del presupuesto fiscal. Al final, más importante que la anualidad y surtir el mismo trámite cada año, los principios orientadores de la actividad pública como la eficacia o eficiencia propugnan por una gestión eficiente de las acciones públicas, en el que se alinee el presupuesto con la ejecución a mediano y largo plazo. En este sentido, la OCDE (2015) recomienda que el proceso presupuestario se desarrolle en un ciclo más amplio que el anual.

## REFERENCIAS

- Álvarez Rojas, F., & Rojas Arias, J. C. (2024). La Constitución económica: reflexiones sobre su fundamentación económica, política y social. *Con-texto*, 60, pp. 19-85. <https://doi.org/10.18601/01236458.n60.03>
- Cárdenas, M., Mejía, C., & Olivera, M. (2006). *La economía política del proceso presupuestal: El caso de Colombia*. (Serie Estudios Económicos y Sectoriales). Banco Interamericano de Desarrollo. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1629/Repor\\_Noviembre\\_2006\\_Cardenas\\_Mejia\\_y\\_Olivera.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1629/Repor_Noviembre_2006_Cardenas_Mejia_y_Olivera.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Colm, G. (1976). *Ensayos sobre hacienda pública y política fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018). *Informe final*. Fedesarrollo, SECO y AECOM. <https://repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3516>

- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (1998, 4 de marzo). *Concepto 1074* [C.P. César Hoyos Salazar]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4461>
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2004). *Concepto 1614* [C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce].
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2005). *Concepto 1705* [C.P. Gustavo Aponte Santos].
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2014). *Concepto 2227* [C.P. Álvaro Namén Vargas]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64502>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2018, 31 de mayo). *Radicación 05004-23-31-000-2011-01664-02* [C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez]. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/214/05001-23-31-000-2011-01664-02.pdf>
- Contraloría General de la República (2012, noviembre). *Circular 2012EE0081234*.
- Corte Constitucional (1993, 19 de agosto). *Sentencia C-337 de 1993* [M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4435>
- Corte Constitucional (1994). *Sentencia C-490 de 1994* [M.P.: Jorge Arango Mejía]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2346>.
- Corte Constitucional (1996). *Sentencia C-685 de 1996* [M.P.: Alejandro Martínez Caballero]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159449>
- Corte Constitucional (1998, 4 de marzo). *Sentencia C-053 de 1998* [M.P.: Fabio Morón Díaz]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2472>
- Corte Constitucional (2000, 8 de noviembre). *Sentencia C-1504 de 2000* [M.P.: Alfredo Beltrán Sierra]. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=4767>
- Corte Constitucional (2000, 29 de noviembre). *Sentencia C-1645 de 2000* [M.P.: Carlos Gaviria Díaz]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41464>
- Corte Constitucional (2001, 21 de febrero). *Sentencia C-197 de 2001* [M.P.: Rodrigo Escobar Gil]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-197-01.htm>
- Corte Constitucional (2001, 6 de noviembre). *Sentencia C-1168 de 2001* [M.P.: Eduardo Montealegre Lynett]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174473>
- Corte Constitucional (2002). *Sentencia C-483 de 2002* [M.P.: Alfredo Beltrán Sierra]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-483-02.htm>
- Corte Constitucional (2004, 20 de enero). *Sentencia C-022 de 2004* [M.P.: Alfredo Beltrán Sierra]. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14025>
- Corte Constitucional (2021). *Sentencia C-167 de 2021* [M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173226>
- Echeverry, J., Bonilla, J., & Moya, A. (2004). *Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: Origen, motivación y efectos sobre el presupuesto*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Rigideces-Institucionales-y-Flexibilidad-Presupuestaria-Origen-Motivaci%C3%B3n-y-Efectos-sobre-el-Presupuesto.pdf>

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). *Aspectos Generales del proceso presupuestal colombiano*. <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/pte/2-2-capitulo-3-aspectos-generales-del-proceso-preupuestal-colombiano?download=true>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). *Cifras presupuestales históricas*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogralnacion/bitcoraeconomica](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/bitcoraeconomica)
- Naranjo, C., & Cely, D. (2008). Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. *Revista de Derecho Fiscal*, (4), pp. 247-259. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2729>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2019). *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*. Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial.
- Plazas, M. (2000). *La hacienda pública liberal y el derecho tributario*. Editorial Temis.
- Restrepo, J. (2017). *Hacienda Pública* (12.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, J. C. (2024). ¿Atribuciones exorbitantes sobre un patrimonio autónomo? Una revisión de algunas disposiciones de la Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020) desde la dogmática jurídica. *Con-texto*, 59, pp. 93-105.
- Webber, C., & Wildavsky, A. (1986). *A history of taxation and expenditure in the Western World*. Simon & Schuster.

## NORMATIVA

- Código de Comercio.
- Constitución Política de 1991.
- Decreto 2119 de 1992.
- Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto - EOP).
- Decreto 4730 de 2005.
- Decreto 2555 de 2010.
- Decreto 1082 de 2015.
- Decreto 1068 de 2015.
- Decreto 142 de 2023.
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- Ley 143 de 1994.
- Ley 819 de 2003.
- Ley 1473 de 2011.
- Ley 1483 de 2011.
- Ley 1955 de 2019.

## ANEXO I

## CUADROS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2000-2024

CONCEPTO	AÑO	APROPIACIÓN	COMPROMISO	EJECUCIÓN
FUNCIONAMIENTO	2000	26.427	25.087	20.710
	2001	29.883	28.758	25.730
	2002	33.161	32.462	28.244
	Total / % de cumplimiento	89.470	96%	83%
INVERSIÓN	2000	7.621	6.122	4.176
	2001	11.466	10.492	7.185
	2002	10.633	9.102	5.498
	Total / % de cumplimiento	29.720	87%	57%

CONCEPTO	AÑO	APROPIACIÓN	COMPROMISO	EJECUCIÓN
FUNCIONAMIENTO	2003	35.440	34.783	30.638
	2004	43.643	43.042	35.543
	2005	49.319	48.411	41.965
	2006	52.011	50.912	45.938
	2007	56.867	54.410	50.941
	2008	64.317	62.724	57.772
	2009	73.821	69.783	63.040
	2010	84.184	77.435	67.097
	Total / % de cumplimiento	459.602	<u>96%</u>	<u>85%</u>
INVERSIÓN	2003	8.963	8.778	5.695
	2004	11.176	10.642	6.868
	2005	12.598	11.840	8.151
	2006	14.982	13.884	9.254
	2007	20.992	18.532	14.662
	2008	22.090	21.521	16.550
	2009	31.190	29.111	22.979
	2010	25.685	24.032	18.115
	Total / % de cumplimiento	<u>147.676</u>	<u>94%</u>	<u>69%</u>

CONCEPTO	Año	APROPIACIÓN	COMPROMISO	EJECUCIÓN
FUNCIONAMIENTO	2011	83.265	81.651	70.768
	2012	91.128	89.093	76.643
	2013	100.774	97.414	85.916
	2014	111.524	106.036	94.318
	2015	114.529	112.040	100.289
	2016	122.579	121.300	108.913
	2017	138.891	137.692	125.044
	2018	146.709	142.601	132.350
	Total / % de cumplimiento	909.398	98%	87%
INVERSIÓN	2011	32.861	31.114	21.592
	2012	38.080	35.903	25.884
	2013	43.646	41.561	30.949
	2014	44.485	42.707	32.380
	2015	46.089	44.603	33.558
	2016	41.141	39.928	29.953
	2017	40.419	39.636	28.960
	2018	38.622	37.424	29.704
	Total / % de cumplimiento	325.341	96%	72%

CONCEPTO	AÑO	APROPIACIÓN	COMPROMISO	EJECUCIÓN
FUNCIONAMIENTO	2019	156.679	155.403	147.379
	2020	211.843	190.430	178.448
	2021	213.885	207.660	199.499
	2022	211.312	203.371	187.777
	Total / % de cumplimiento	793.718	95%	90%
INVERSIÓN	2019	41.798	40.402	31.440
	2020	43.764	42.014	34.693
	2021	59.572	56.477	45.287
	2022	69.682	65.962	54.387
	Total / % de cumplimiento	214.816	95%	77%

CONCEPTO	AÑO	APROPIACIÓN	COMPROMISO	EJECUCIÓN
FUNCIONAMIENTO	2023	261.336	255.373	235.759
	2024*	308.251	72.863	54.369
	Total / % de cumplimiento	569.587	58%	51%
INVERSIÓN	2023	83.339	75.006	58.770
	2024*	99.851	38.582	8.679
	Total / % de cumplimiento	183.190	62%	37%

\* Para efecto de los análisis realizados se excluye el año 2024 en razón que al momento de realización de la presente disertación se encontraba la ejecución en el 50% de la vigencia fiscal respectiva y, por lo tanto, los porcentajes de ejecución no son definitivos.

**Nota:** Cifras expresadas en miles de millones de pesos.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Cifras Presupuestales Históricas (2000, 2024).<sup>1</sup>