

**POSIBLES DIVERGENCIAS E INCONGRUENCIAS FUNCIONALES EN LAS
ENTIDADES PÚBLICAS, ENTRE LA NORMATIVA CONTRACTUAL Y
PRESUPUESTAL EN LO CONCERNIENTE A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
COLOMBIANA**

DIEGO NICOLÁS ACEVEDO VARGAS

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA-UNAD

ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA

PROYECTO DE GRADO - MONOGRAFÍA

CAJICÁ-CUNDINAMARCA

2018

Trabajo de grado para ostentar el título de Especialista en Gestión Pública

Proyecto de grado monografía: posibles divergencias e incongruencias funcionales en las entidades públicas, entre la normativa contractual y presupuestal en lo concerniente a la contratación pública colombiana

Aspirante a Posgrado:

DIEGO NICOLÁS ACEVEDO VARGAS

Directora:

INGRID JULISSA ILLIDGE CORREA

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA “UNAD”

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS - ECJP

ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA

CAJICÁ

CUNDINAMARCA

Resumen analítico especializado (RAE)	
Título	POSIBLES DIVERGENCIAS E INCONGRUENCIAS FUNCIONALES EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS, ENTRE LA NORMATIVA CONTRACTUAL Y PRESUPUESTAL EN LO CONCERNIENTE A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA
Modalidad de trabajo de grado	MONOGRAFÍA
Línea de investigación	Gestión de las Organizaciones
Autores	Diego Nicolás Acevedo Vargas
Institución	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Fecha	Octubre 2018
Palabras claves	Contractual, Presupuestal, Pasivos exigibles , Penal, Disciplinario, Fiscal, Hallazgo , Servidor público, Funcionario
Descripción	<p>Trabajo de grado para optar por el título de Especialista en Gestión pública.</p> <p>El documento presenta o consta del análisis de fuentes de información normativa de índole contractual y presupuestal, que hacen referencia a los objetivos específicos de la monografía.</p> <p>Sirve como elemento de consulta para el desempeño de los servidores públicos, desde la óptica de incógnitas , análisis de manual de procedimientos y de procesos de auditorías evidenciados por hallazgos en informes de entes de control que son aplicables desde los conocimientos tanto prácticos como teóricos que deben tener los servidores públicos .</p>
Fuentes	<p>Normativas expedidas por el estado colombiano.</p> <p>Informes de auditoría de entes de control.</p> <p>Manuales de procesamientos de entidades públicas.</p>
Contenidos	<p>Portada.</p> <p>RAE.</p> <p>Índice.</p> <p>Agradecimientos.</p> <p>Introducción.</p> <p>Planteamiento Del Problema.</p> <p>Objetivo General.</p> <p>Objetivos Específicos.</p> <p>Justificación.</p> <p>Metodología.</p> <p>Marco Normativo.</p>

	<p>Marco Conceptual. Un recorrido Conclusiones. Bibliografía.</p>
Metodología	Metodología cualitativa con método inductivo que se basa en fuentes de legales.
Conclusiones	<p>Homogenizar es una de las grandes virtudes de las leyes, pero cuando existen vacíos en el detalle y en el proceder de su aplicación es ahí cuando ocurren defectos procedimentales que pueden ser catalogados como pequeños pero que vistos desde un panorama más general distorsionan la información contractual y presupuestal.</p> <p>Una de las conclusiones más relevantes a la que se ha llegado resultado del análisis de la información cualitativa es que las entidades poseen diferencias en los detalles de los procedimientos que implican la implementación de las normativas presupuestales y contractuales, que en varios de los manuales de procedimientos se tienen vacíos que pueden desencadenar riesgos de índole funcional dentro de las entidades a los cuales pertenecen, que esta falencia debería ser compensada con un entendimiento y con un enfoque en la capacitación de los servidores públicos que atienden a los procesos y trámites en la contratación pública.</p> <p>Que los procesos disciplinarios, fiscales o penales que se llegasen a tener en las entidades por causales de desconocimiento u omisión de las normas que reglamentan la contratación pública en cuanto a lo presupuestal y contractual, provienen de causales circunstanciales del ejercer de la función pública y que por lo general son generadas en entornos funcionales adversos o con dificultades particulares que son difíciles de medir pero que en las auditorías realizadas por los entes de control y consultadas para esta investigación se reflejan con un índice de recurrencia identificable.</p> <p>La causal de inconvenientes procedimentales en el funcionamiento de las entidades públicas por parte de los servidores públicos, no es consecuencia de divergencias o incongruencias en las normativas presupuestales y contractuales, que el factor humano en este caso es imperante por casuales como lo es el desconocimiento de las normativas la contratación pública, en la forma correcta de su aplicación en las situaciones específicas en las entidades públicas.</p> <p>Que la divergencia de conocimientos en la aplicación o controversias internas que se generen ante una situación procedimental debiesen ser consultadas y normativamente sustentadas antes de su ejecución no posterior mente, tú con el fin de disminuir los riesgos en la aplicación</p>

	<p>de la Norma, que la actualización y el detalle en los manuales de Procedimientos es un punto muy relevante para la confiabilidad en la ejecución de funciones u obligaciones de los servidores públicos.</p> <p>La comunicación también es una parte integral de las entidades públicas ,por tanto todas las incógnitas que reflejan los servidores públicos ante las normativas que ellos conocen y que en algunos sentidos pueden crear divergencias en lo que se debe hacer en ciertas situaciones que se presentan frente a la contratación pública ,deben ser tenidas en cuenta y a partir de ellas crear una necesidad para disminuir las incógnitas por medio de capacitaciones o por medio de una aclaración de los que cumplen la funcionalidad de acoger estas incógnitas y aplicarlas en los procedimientos de ejecución de las distintas entidades públicas.</p> <p>Por lo anterior es muy importante cuenta que las entidades públicas deben tener como prioridad la aplicabilidad y actualización de la normativa dentro de sus procedimientos y dar un proceso de capacitación a los funcionarios, y a todo servidor público que intervenga en procesos de la entidad pública</p>
<p>Referencias bibliográficas</p>	<p>Auditoría General de la Republica de Colombia. (2016). Manual de Contratación AGR GJ.110.P14.A 0 1. Recuperado de https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/Juridica/Manual_de_contratacion/Manual_de_contratacion.pdf</p> <p>ALCALDÍA MUNICIPAL DE HATONUEVO. (s.f.). <i>Expedición de Certificados Disponibilidad Presupuesta</i>. Obtenido de Manual de Procesos y Procedimientos : http://hatonuevo-laguajira.gov.co/Transparencia/GestionHumana/001%20Expedici%C3%B3n%20de%20CDP.pdf</p> <p>Cohecha León, C. A. (29 de 11 de 2017). www.conocimientojuridico.gov.co. Obtenido de Los regímenes jurídicos de la contratación estatal : http://www.conocimientojuridico.gov.co/red-expertos/los-regimenes-juridicos-la-contratacion-estatal/</p>

Contraloría General de la República. (junio de 2017). Fondo Rotatorio de la Policía Nacional. Obtenido de Informe de Auditoría - Fondo Rotatorio de la Policía Nacional: <https://www.forpo.gov.co/es/la-entidad/auditorias/auditorias-contraloria-general-de-la-republica/2666-informe-final-contraloria-general-de-la-republica-vigencia-2016/file>

Correa Medina, P. N. (s.f.). UNIDAD 5. PRESUPUESTO PÚBLICO COLOMBIANO [Publicación en un foro]. Recuperado 26 mayo, 2018, de [http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/482/Modulo_3/Documentos/ UNIDAD_5_-_Presupuestos_Publico.pdf](http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/482/Modulo_3/Documentos/UNIDAD_5_-_Presupuestos_Publico.pdf)

Instituto colombiano de bienestar familiar - icbf. (16 de 12 de 2010). *CIRCULAR 30 DE 2010*. Obtenido de Archivo interno entidad emisora: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/circular_icbf_0030_2010.htm

Mesa, M. (28 de julio de 2008). Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa. *Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*. Publicado en Pensamiento Propio nº 28. julio-diciembre 2008.

Ministerio de Educación. (s.f.). *mineducacion*. Obtenido de www.mineduccion.gov.co: https://www.mineduccion.gov.co/boletinesmen/1754/articulos-358420_recurso_2.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (7 de 05 de 1998). *minhacienda*. Obtenido de www.minhacienda.gov.co: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=6BB0wzUMdJT5IbDC->

VWFRUMKpo4LtfPYKnbjgz6AHHm9sdK835_!-
89808455?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5817365.PDF%2F%2FidcPri
maryFile&revision=latestreleased

Ministerio del Trabajo. (26 de 05 de 2015). *SECCIÓN 2 afiliación, cobertura y el pago de aportes de las personas vinculadas a través de contrato de prestación de servicios*. Obtenido de Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=62506>

Naranjo Flores, C. E., & Cely Cubides, D. M. (s.f.). *Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal*. Obtenido de Revista De Derecho Fiscal:
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2729>

Procedimiento, expedición de certificación presupuestal. (27 de 07 de 2017). Obtenido de Gestión financiera. presupuesto.:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=15&ved=2ahUKEwjB2_Hysv_dAhVBo1kKHQy4DuUQFjAOegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.movilidadfutura.gov.co%2Fmeci_archivos%2F4.OPERACION%2520POR%2520PROCESOS%2F9.%2520GESTION%2520FINANCIERA%2F2.%2520SUB%2520

Universidad Industrial de Santander . (04 de 12 de 2007). *procedimiento solicitud de certificado de disponibilidad*. Obtenido de Proceso financiero /subproceso tesorería:
<https://www.uis.edu.co/intranet/calidad/documentos/financieros/PRESUPUESTO/PROCEDIMIENTOS/PFI.03.pdf>

Universidad Pedagógica Nacional. (03 de 02 de 2018). *Procedimiento* . Obtenido de Certificación de Disponibilidad Presupuestal:

http://mpp.pedagogica.edu.co/download.php?file=certificado_disponibilidad_presupuestal.pdf

Vallejo, J. (08 de 08 de 2017). *Colombia Compra Eficiente*. Obtenido de Síntesis normativa y Jurisprudencia en Contratación:

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/p%C3%A9rdida-de-competencia-para-liquidar-contratos>

Índice

Resumen analítico especializado (RAE).....	3
Agradecimientos	10
Resumen.....	13
Abstract	14
Planteamiento del problema.....	15
Justificación.....	17
Objetivos	19
Metodología de la investigación	20
Marco Conceptual y Teórico.....	21
Determinación investigativa de la posibilidad de divergencias normativas en los procedimientos de la contratación pública.....	24
Comparación procedimental de diferentes entidades.....	33
Hallazgos de procesos de auditorías que evidencian las causas de la no aplicación de la normatividad contractual y presupuestal en las entidades públicas	37
Conclusiones	40
Bibliografía	42

Agradecimientos

Dar gracias a mi familia que es un apoyo constante para la consecución de objetivos académicos, a mi directora de trabajo de grado Ingrid Julissa Illidge por su gestión ejercida con responsabilidad, y exaltar su pertenencia para con las labores de apoyo y asesoramiento en el desarrollo del mi trabajo de grado.

Introducción

Las entidades públicas tienen como uno de sus pilares más importantes para la ejecución de sus recursos el proceso de contratación pública, por tanto el conocimiento por parte de todos los servidores públicos en cuanto a esta normativa que reglamenta los procedimientos, trámites y otras estipulaciones debe ser de obligatorio conocimiento dado que su ignorancia ante esta normativa puede acarrear implicaciones de índole fiscal, penal y disciplinario, es también importante saber que los recursos están ligados a una herramienta de planificación llamada presupuesto, que las entidades utilizan para distribuir dineros de la nación según sean los planes de gobierno y enfocarlos a las necesidades de los ciudadanos, por tanto estas dos variables tienen una correlación muy cercana dado que funcionan paralelamente y enmarcan a la contratación pública con procedimientos estandarizados de obligatorio cumplimiento.

Para observar en más detalle los procesos contractuales y presupuestales se recopilará información de varias entidades con el fin de comprender y determinar las causas de las posibles divergencias o incongruencias entre estos marcos normativos en cuanto a la contratación pública,

Es bueno traer a colación que las normativas tienen en su contemplación regulatoria algo identificado como excepciones, que muchas veces es lo que atañe la incógnita de los procedimientos dentro de las entidades, la excepción es algo que ocurre de una forma muy poco frecuente y por tanto su reglamentación está condicionada términos muy detallados y explícitos, referenciar este significado en el trabajo de recopilación normativa es de vital importancia dado que muchos de los procedimientos a analizar están enmarcados dentro de la

excepcionalidad y las incógnitas observadas en los servidores públicos acuden a que no está establecido dentro de la norma general la solución a muchos de los trámites que generan controversias.

Resumen

El problema de investigación de esta monografía se expresa en la siguiente pregunta ¿Cuáles son las causas de las posibles divergencias e incongruencias procedimentales de las entidades entre la normativa contractual y presupuestal en lo concerniente a la contratación pública colombiana? Se abordará esta incógnita describiendo procedimientos administrativos por medio de la revisión de las normativas de las entidades públicas en cuanto a lo contractual y presupuestal de los contratos estatales, con el fin de determinar si existen vacíos y divergencias entre las normativas para la ejecución de los procedimientos del desarrollo de las etapas precontractuales, contractuales y pos contractuales detectando a su vez posibles divergencias e incongruencias.

Los procedimientos concernientes a la contratación estatal están normados en su generalidad por la ley 80 de 1993, pero dentro de los procedimientos para la creación, suscripción, perfeccionamiento, ejecución, terminación, liquidación .etc., se encuentran normativas con las cuales los contratos para proceder legalmente necesitan efectuar trámites y procesos administrativos dentro de las entidades y a causa de lo experimentado en diferentes entidades públicas se han observado divergencias conceptuales en los servidores públicos y vacíos procedimentales que han generado incógnitas en cómo se debe aplicar la normativa legalmente tanto en lo contractual como en lo presupuestal de los contratos.

Abstract

The problem of the investigation of this monograph is expressed in the following question: what is the origin of the possible divergences and the procedural inconsistencies of the entities in the contractual and budgetary regulations regarding the Colombian public procurement? This question will be addressed by describing the procedures of the environment, the revision of the regulations of public entities in terms of contractual and budgetary issues over the years. The development of the pre-contractual, contractual and post-contractual stages detects possible divergences and inconsistencies.

Procedures for creation, subscription, refinement, execution, settlement .etc. to proceed legally to take into account the procedures and processes in which the causes of them take place in which social networks are taken into account, conceptual divergences have been made public servants and in the processes there have been unknowns in how the regulation should be applied legally both in the contractual and in the budget of the contracts.

Planteamiento del problema

Dentro de los procedimientos de la contratación estatal se encuentran normadas generalidades en cuanto a las etapas de la contratación, pero dentro del flujo procedimental se pueden observar diferentes normativas que provienen de reglamentaciones diferentes, como lo son los conceptos, principios presupuestales y contractuales basados en la normativa legal de creación, ejecución y terminación de contratos estatales.

Teniendo en cuenta lo anterior los contratos poseen una cronología procedimental coherente y estandarizada legalmente por el estado colombiano , basada en un orden de pasos que se deben cumplir para satisfacer la normativa legal de la contratación pública, dentro de lo observado y experimentado en las entidades han surgido diversos conceptos de los funcionarios y contratistas ,que con profesiones de distinta índole como lo son abogados, contadores y administradores públicos etc. , han debatido la correcta aplicación y el buen proceder de ciertos trámites administrativos en cuanto a etapas de la contratación estatal , detectando así que la incidencia de conceptos normativos pueden llegar a no ser claros y que su proceder se basa en la experiencia empírica o en la lógica funcional adquirida en otras entidades públicas, pero no en una normativa legalmente constituida correctamente sustentada para ciertas situaciones administrativas.

Lo circunstancial de las situaciones administrativas acontece dado que la normativa en algunas ocasiones puede contener diferentes conceptos que divergen en la aplicabilidad en cuanto al proceder de algunos trámites y procesos concernientes a los contratos estatales, su implicación principal y problema básico es que los contratos estatales son de prioridad para el

cumplimiento de las metas de cualquier entidad estatal y al encontrarse ciertas incongruencias o vacíos normativos , los funcionarios o contratistas pueden dudar de cuál es el correcto proceder en las diferentes etapas y que por consecuencia esto puede derivar en inconvenientes administrativos, legales ,disciplinarios, fiscales y hasta penales.

Justificación

La causal de la incógnita para la revisión investigativa en cuanto a los trámites desarrollados dentro de las entidades públicas y con índole específica en los contratos estatales y su convergencia normativa contractual y presupuestal, no sólo se basa en experiencias o acontecimientos diarios del ejercer laboral funcional público, sino también en que al consultar la normativa superficialmente, se percibe que el conocimiento al cual se accede no clarifica, ni guía el proceder en circunstancias normales del ejercer de actividades de los funcionarios en la tramitología de los contratos públicos, para los funcionarios y contratistas públicos al ejercer sus actividades y funciones, y al tener contacto con las entidades públicas deben acudir a la consulta de estas mismas frecuentemente, pero si esta misma no es detallada y no existen manuales o guías claras dentro de esta entidad pueden ocurrir inconvenientes que desencadenan recurrentes errores de aplicación de la norma que perjudican a la entidad y a los que la representan legalmente a la entidad, del mismo modo al ejercicio del control y auditoría de la gestión pública, tanto como en temas de planeación de las entidades, en temas de transparencia y percepción del manejo de la información por parte de las entidades.

La divergencia de normativas en temas de índole contractual y presupuestal, también es uno de los temas de los que se desea abordar, dado que son normativas que denotan un proceder que difiere en varios trámites procedimentales, para dar un ejemplo existe un procedimiento en la parte presupuestal que se llama reducción.

La reducción se puede dar por diferentes causales dentro de los acontecimientos propios de un contrato, como ejemplo sería cuando, un contrato se debe liquidar, pero como condicional

excepcional el contratista no presenta a tiempo y dentro de la vigencia la evidencia del cumplimiento del objeto contractual y dado que, en temas presupuestales, en los cierres anuales y condicionado por otros tiempos que se deben cumplir oportunamente por los funcionarios, se dan diferentes situaciones inconvenientes en el trámite.

Es de acotar que la reducción se realiza con el fin de liberar los recursos para devolverlos a tesoro de la nación dado que no se ejecutaron, pero esto no se puede realizar hasta que se confirme que la terminación o liquidación al contrato se ha efectuado, pueden haber dos circunstancias situacionales en este ejemplo, se liberan los recursos dado que se terminó o liquidó bilateralmente el contrato, teniendo en cuenta que en el acta de terminación o liquidación quedan plasmados los valores de la liberación de los recursos y que se evidencio o no el cumplimiento.

O el otro posible acontecer podría ser que no se generó una acta de liquidación y que por dar cumplimiento con los términos oportunos se efectúen la liberación de recursos y se realice la reducción para así dar trámite a los procedimientos establecidos por la normativas de las entidades, en este ejemplo hay un proceder de los funcionarios, hay un proceder funcional y hay una aplicación normativa, pero provienen de reglajes procedimentales que pueden llegar a divergir generando así problemas disciplinarios, fiscales, jurídicos o penales.

Por tanto, encontrar y conocer las dificultades de una forma detallada inspeccionando la normativa y describiendo las congruencias e incongruencias de los reglajes dictados por estas normas daría la forma de aplicación más conveniente en las situaciones correspondientes a las etapas de la contratación estatal y del mismo modo satisfacer la normativa presupuestal.

Objetivos

Objetivo General

Determinar las posibles causas de divergencias e incongruencias en la ejecución de los procedimientos del desarrollo de las etapas precontractuales, contractuales y pos contractuales basándose en lo normado contractual y presupuestalmente para los contratos estatales.

Objetivos Específicos

1. Identificar las diferentes consecuencias dada la aplicación correcta o incorrecta de un concepto de la normativa en un trámite.
2. Determinar si la norma existe para el trámite contractual o presupuestal, y si esta detalla lo aplicable en las situaciones procedimentales de la contratación pública.
3. Comparar los diferentes procedimientos dentro de las fases etapas de la contratación pública en cuanto a las normativas contractuales y presupuestales existentes.
4. Dar respuesta a las interrogantes estableciendo el procedimiento acorde a la norma más adecuada, clarificado en aspectos situacionales acontecidos en las entidades públicas.

Metodología de la investigación

La metodología escogida para recopilar y analizar la información es de índole cualitativo dado que mucha de la información que dio pie a llevar a cabo esta monografía, ha estado enmarcada en contextos internos de entidades que llevan a cabo procedimientos de índole administrativa en relación a los servidores públicos que ejecutan las mismas.

La metodología es inductiva y se establecen los siguientes pasos a seguir son:

Formulación de incógnitas.

Comparación de Procedimientos en las entidades públicas.

Recopilación de hallazgos por parte de entes de control.

Por último, concluir las causales basado en las evidencias de los anteriores pasos.

Marco Conceptual y Teórico

El marco conceptual y teórico para este proceso de investigación se utiliza como la base para abordar las distintas situaciones procedimentales en la entidad públicas y que requieren un referenciación normativo de la cual subyacen interpretaciones que favorecen los resultados del proceso investigativo:

Existe un gran número de regímenes que regulan la gestión contractual del Estado, sin embargo, esa actividad está condicionada por normas de derecho público, prevaleciendo, por tanto, la naturaleza (pública) del organismo y el régimen de contratación fundado en esa materia. Entre otros factores que conllevan la multiplicidad de regímenes están asuntos como que en el Derecho no se presentan absolutos y no existen regímenes puros en temas de contratación. En este contexto, el Dr. César Cohecha nos presenta el siguiente texto que ilustra sobre dichos regímenes. (Cohecha León, 2017)

De aplicabilidad de la normativa teniendo en cuenta los regímenes jurídicos de la contratación estatal César Antonio Cohecha León dice:

La gestión contractual del Estado atañe al cumplimiento de la función administrativa, en tanto permite la satisfacción de intereses generales. Ello determina que, siendo indiferente desde una concepción abstracta el régimen del ente, esa actividad está condicionada por normas de derecho público, prevaleciendo por tanto la naturaleza (pública) del organismo. Con todo, como el contrato constituye una herramienta (no un fin, en sí mismo) para cumplir cometidos estatales y el Estado lleva a cabo diferentes funciones, es factible (igualmente, con fundamento en la perspectiva instrumental) acudir a disposiciones del derecho privado, sin restar la connotación de actuación administrativa. De manera que, en este contexto, son múltiples los cánones jurídicos

que ordenan el comportamiento de los servidores públicos, proponentes y contratistas; correspondiéndoles a los primeros delimitarlos, a efectos por ejemplo de evitar falencias, litigios, incumplimientos y comprometer su responsabilidad y la de la entidad que representan. Situación que también interviene en la administración de justicia, por cuanto se dice que uno de los mayores retos que, en la actualidad, afronta el juez de las controversias contractuales es la identificación del régimen aplicable.

En su generalidad funcional las entidades públicas y por consiguiente los servidores públicos están obligados ejecutar procedimientos enmarcados en normativas y principios de orden general, los cuales se referencian a continuación como un contextual básico reglamentario y que se utiliza genéricamente en el análisis investigativo de información cualitativa recolectada.

En la materia de tramites presupuestales se consulta lo que el Ministerio de Hacienda y crédito Público en su Resolución N 36 de mayo 7 de 1998 “Por la cual se determinan algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y su sistematización del Presupuesto General de la Nación”,

Para un general entendimiento de la contratación pública se deben abordar las etapas procedimentales o pasos que la ley dicta y que son etapas planificación es la cual Se definen y determinan las necesidades de la entidad y un sinfín de variables que conllevan a una justificación que legalmente sustente la contratación que se quiera desarrollar.

En la etapa precontractual se necesita haber desarrollado la planeación correctamente para aplicar La modalidad de contratación más adecuada es aquí donde la normativa condiciona y reglamenta muy detalladamente la forma en la cual se debe contratar según la planificación e identificación de variables del contrato a suscribir.

La etapa contractual es regida principalmente por la ejecución del objeto, su supervisión y perfeccionamientos modificaciones al contrato.

En la etapa pos contractual se trata el tema de la liquidación principalmente y se realiza un seguimiento por medio de informes finales donde se refleja el histórico de la ejecución del contrato y se corroboran distintas variables del contrato entre ellas el cumplimiento de todos los titulados en las cláusulas que posea el contrato.

Determinación investigativa de la posibilidad de divergencias normativas en los procedimientos de la contratación pública

A continuación, se desarrolla en base a incógnitas funcionales situacionales la posibilidad de divergencias.

1. ¿Con que fecha de vencimiento se deben emitir las certificaciones de disponibilidad presupuestal?

Tramite: Presupuestal emisión CDP

Normatividad asociada: En la resolución N 36 de mayo 7 de 1998 se describe que su Artículo 2 – A1 - De la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal.

“Vigencia: El Certificado de Disponibilidad tendrá una vigencia equivalente al término del proceso de asunción del respectivo compromiso.” (Ministerio de Hacienda y Credito Público, 1998, pág. 3)

Por tanto, el vencimiento recomendado seria de emitir CDP (Certificados de disponibilidad presupuestal) hasta el último día de la vigencia dado que la asunción puede darse durante toda la vigencia a la que corresponde el presupuesto de la entidad y también respetando el principio de anualidad del estatuto orgánico del presupuesto ,pero el principio de planeación también debe ser tenido en cuenta y si se prioriza la ejecución de recursos en un lapso de tiempo concertado se debería dar un fecha de entre 60 y 90 días calendario y en dado caso que no hayan comprometido los recursos solicitar un procedimiento de cancelación para así liberar esos recursos con el objetivo de priorizar la ejecución planeada en términos oportunos.

En este caso en particular no se detalla en la normativa la forma específica de actuar, más si es interpretable como se debiese actuar según la normativa presupuestal accesible.

Posibles consecuencias positivas y negativas: Los procedimientos presupuestales están condicionados a las solicitudes autorizadas por el ordenador del gasto y que realicen los servidores públicos dentro de la entidad al funcionario de presupuesto, se debe verificar que estén debidamente diligenciados y que sus tiempos de planeación estén acordes y enmarcados en los plazos de ejecución del contrato a suscribir, si existe una demora en la fase precontractual ósea de estudios previos y otros trámites precontractuales , esto puede llegar a generar inconvenientes en cuanto al sentido de los vencimientos y de la función específica del certificado de disponibilidad presupuestal, para evitar esto sería muy recomendable generar un seguimiento periódico posterior a la emisión de los certificados de disponibilidad presupuestal con el fin de hacer llamamientos a los servidores públicos encargados de los procesos precontractuales y en dado caso evitar que los recursos queden sin comprometer.

Al dar un vencimiento en el CDP de términos que no del último día de las vigencias, se vulneraría la solicitud realizada por el ordenador del gasto y su vencimiento podría perjudicar al trámite precontractual de los contratos, dado que este es documento certifica la disponibilidad de los recursos en el presupuesto.

- 2. Los contratos en los cuales no se evidencie la ejecución de su objeto durante la vigencia en la cual fue suscrito y que no se hayan liquidado. ¿cuál es el tramite respectivo presupuestal según la norma para liberar estos recursos dado que anualmente se requiere saber el valor ejecutado del presupuesto?**

Tramite: Liberación de recursos anualmente

Normatividad asociada: Existen tres conceptos que deben tenerse en cuenta para este trámite en esta situación los cuales se basan en normativas vigentes y que para este caso específicamente son los descritos a continuación, primero y como lo explica en el Ministerio de Educación que

Las reservas presupuestales, son un accidente generado por hechos y circunstancias no manejables por las partes, que aplazan la entrega de los bienes y servicios, y que ocasionalmente pueden pasar de un año a otro, pero sobre los cuales existe la garantía que la relación contractual, una vez superadas las causas del incumplimiento, se van a ejecutar satisfactoriamente.

De acuerdo a lo anterior se deben constituir en el año inmediatamente siguiente al de su suscripción, teniendo en cuenta lo siguiente;

Deberá justificarse porqué los bienes y servicios no pudieron ser entregados durante la vigencia en que se firmó el contrato. Si la relación contractual no se ejecuta durante el año en que se constituyó la reserva presupuestal, a 31 de diciembre de dicho año éstas caducan quedando sin respaldo presupuestal.

La reserva sólo se debe emplear para desarrollar el objeto contractual que afectó la apropiación.

La reserva se hace a nombre de la persona que firmó la relación contractual.

En caso de que no se ejecute, se debe cancelar la reserva mediante el acta de liquidación, donde se liberan estos recursos. (Ministerio de Educación, s.f., pág. 3)

La Procuraduría General de la Nación emitió circular No. 031 de octubre de 2011, en la cual expuso “Las reservas presupuestales no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación.” (Ministerio de Hacienda y Credito Público, 1998, pág. 4)

Segundo: según lo descrito por Carlos Eduardo Naranjo Flores y Diego Mauricio Cely Cubides su artículo Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal,

Reservas de caja o cuentas por pagar. Estas reservas se configuran para atender compromisos adquiridos y que al momento del cierre presupuestal ya son exigibles, sin que el pago efectivo de ellos se haya realizado. Al tenor del artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto son “cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”.

Así las cosas, el ordenador del gasto y el pagador deben establecer las reservas de caja, y debe ser enviada antes del 20 de enero de la vigencia siguiente una relación de ellas a la Dirección General del Presupuesto Nacional, la cual las registra en su sistema de información y posteriormente las pone en conocimiento de la Dirección General del Tesoro y de la Contraloría General de la República, para lo de su competencia. (Naranjo Flores & Cely Cubides, s.f., pág. 6)

Tercero: del mismo modo se habla este artículo en lo concerniente a

Pasivos exigibles por vigencias expiradas Se trata de una figura de creación doctrinal por parte del Ministerio de Hacienda, sin ningún respaldo en norma reglamentaria o de la Ley orgánica de presupuesto, basada en el principio del “no enriquecimiento sin causa de la administración”. En el fondo también cabría una justificación constitucional, como más adelante explicaremos. La única reglamentación del tema se encuentra en el artículo 1.º del Decreto 143 de 2000, del Distrito de Bogotá: “Pasivos exigibles son compromisos que fenecen por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal o cuenta por pagar y, por tanto, deben pagarse con cargo a la vigencia en que se haga exigible su pago”. Varias son las condiciones que se requieren para la aplicación de esta excepción:

1. Que los compromisos se estén cumpliendo con cargo a reserva presupuestal.

2. Que haya terminado la vigencia fiscal siguiente a la asunción original del compromiso con cargo a la RP y aún no haya sido posible cancelar la obligación al 31 de diciembre respectivo.

3. Que se haya dado cumplimiento a la obligación y tan solo esté pendiente el trámite de pago. No se trata pues de cumplir, revisar y registrar futuras relaciones obligaciones (medición de acta, etc.).

4. Que haya una o varias cuentas ciertas y aprobadas por todas las instancias administrativas requeridas, aprobación de interventoría, de la oficina jurídica, si lo requiere, y de la división de presupuesto y financiera de la entidad; esto es, que se haya cumplido con todos sus trámites).

Debe tenerse en cuenta que la figura de los “pasivos exigibles vigencias expiradas” es de aplicación meramente excepcional, es decir, cuando no sean aplicables las demás figuras y siempre y cuando los hechos que la generan sean ajenos al contratista. Por criterio analógico habría lugar a aplicar las exigencias de la reserva de caja, esto es, que las PAVE deben registrarse al 31 de diciembre del año precluido, y adicionalmente relacionarse al Ministerio de Hacienda a más tardar al 20 de enero del año siguiente, para que se dé aviso a la Dirección Nacional del Tesoro y así mismo se comunique a la Contraloría General de la Nación para lo de su competencia. Por último, queremos señalar que la aplicación del PAVE puede eventualmente generar responsabilidad disciplinaria al funcionario responsable de tal vulneración a los principios de eficacia y de eficiencia de la Administración Pública, pero este hecho es independiente de la aplicabilidad o no de la excepción.

Ahora bien, por otro lado, si el compromiso no es pagado tampoco se elude la eventual responsabilidad fiscal, de concurrir una culpa grave, toda vez que el pago no se produjo en la respectiva vigencia, y por consiguiente habría lugar también a un eventual detrimento patrimonial por la mora que este hecho genere, puesto que para el pago de estas cuentas habría necesidad o bien de una adición presupuestal, de un futuro pago a cargo de las partidas judiciales o de

conciliación de la entidad, o bien de esperar excepcionalmente a la próxima vigencia fiscal; en todos los casos, al efectuarse el pago meses después de generada la obligación, con el riesgo de incurrirse en extra costos para la entidad más gravosos que la aplicación del PAVE. (Naranjo Flores & Cely Cubides, s.f., pág. 7)

Para tener en cuenta los contratos tienen un término para ser liquidados y esto es normado por la

Ley 1150 de 2007 la liquidación de los contratos tiene tres tiempos definidos: (i) de mutuo acuerdo dentro del plazo convenido y a falta de éste, dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término del contrato; (ii) unilateralmente por parte de la entidad, dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación por mutuo acuerdo cuando intentando aquella el contratista no se hace presente o no se llega a ningún acuerdo; y (iii), de común acuerdo o unilateralmente, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los dos meses ya señalados, tiempo que corresponde a la caducidad de la acción contractual fijada en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Una vez vencido este último plazo, la entidad estatal pierde competencia para liquidar el contrato y, en consecuencia, no se puede liquidar el contrato en sede administrativa, a través de la expedición de actos administrativos para tal fin. (Vallejo, 2017)

Por tanto, surgen de estas excepciones presupuestales una incógnita procedimental, la cual corresponde a la sumatoria de dos excepciones a que la misma obligación contractual haya sido constituida como reserva presupuestal y que también al fenecer haya sido incluida como un Pasivo exigible por vigencias expiradas, y que esto daría un término excepcional en el que no se haya podido liquidar por tanto sobrepasando el término en el que la entidad tuviese competencia para liquidar el contrato . ¿Qué ocurriría en este caso?

Si el contrato sobrepasa el termino de 30 meses para ser liquidado la entidad pierde la facultad de liquidarlo, pero no pierden la habilidad de administrativamente dar solución y acodar entre las partes una liquidación, sin embargo, la no oportuna liquidación si tiene implicaciones de orden disciplinarios en caso de encontrarse negligencia por parte los funcionarios que ejercían la supervisión.

Opinión Crítica sobre el tramite: la liquidación de un contrato en términos oportunos favorece la entidad y al contratista, dado que la normativa que estipula el principio de anualidad para la ejecución de los recursos en las entidades públicas, si lo anteriormente referenciado no se cumple puede tener consecuencias perjudiciales para las dos partes, por tanto, la buena planeación y seguimiento evitarían un sinfín dificultades administrativas.

- 3. Cuando un contrato de prestación de servicios se suscribe por un valor y por un plazo de tiempo en la minuta del contrato, pero en su perfeccionamiento, la fecha de inicio que se acordó y que está condicionada al tiempo de ejecución del contrato da se genera con fecha de terminación en la siguiente vigencia ¿qué se debe hacer en estos casos en el cual el plazo del contrato sobrepasa y por consiguiente no se podría ejecutar ,pero existen presupuestos comprometidos por medio de un Registro presupuestal? ¿en qué momento solicito liberar eso recursos al encargado de presupuesto y que acto administrativo soporta esa novedad?**

Tramite: Liberación de recursos por causales de termino de ejecución

Normatividad Asociada: Según la circular 10 emitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – icbf en su numeral 4.

Liberación de saldos y responsabilidades dice que la cada una de las áreas responsables de proyectos y los supervisores de los contratos debe analizar cada uno de los contratos con el fin de verificar si se ha efectuado o no la liberación de saldos de compromisos, para el efecto se debe adelantar las siguientes acciones:

- a) Analizar cada uno de los contratos para verificar los sobrantes por cupos no atendidos.
 - b) Solicitar a Jurídica las modificaciones a los contratos para disminuir el valor de los mismos.
 - c) En los contratos que tengan cláusula de liberación automática el supervisor y el contratista deberán suscribir un acta disminuyendo el valor.
 - d) Enviar copia del contrato o acta a Financiera solicitando la liberación del compromiso.
- (Instituto colombiano de bienestar familiar - icbf, 2010)

Opinión Crítica sobre el tramite: Las entidades y sus servidores públicos que ejerzan la supervisión de los contratos suscritos en una vigencia deben estar atentos a los plazos, planear, seguir, prever y priorizar la buena ejecución de estos mismos, en cuanto los compromisos adquiridos dentro del contrato pueden ser modificables por mutuo acuerdo para proceder en coherencia con el principio de anualidad.

4. ¿La afiliación a A.R.L es un trámite de perfeccionamiento, legalidad o ejecución y en etapa de la contractual es conveniente hacerlo para no afectar el buen proceder de la contratación?

Tramite: Legalidad, afectación de plazo contrato.

Normatividad Asociada: ARTÍCULO 6o. INICIO Y FINALIZACIÓN DE LA COBERTURA. <Artículo compilado en el artículo 2.2.4.2.2.6 del Decreto Único Reglamentario

1072 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1072 de 2015>

La cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación; para tal efecto, dicha afiliación al Sistema debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada.

La finalización de la cobertura para cada contrato corresponde a la fecha de terminación del mismo. (Ministerio del Trabajo, 2015)

Opinión Crítica sobre el trámite: Por tanto, al ser un trámite que aporta legalidad se le atribuiría ese carácter.

5. ¿Se debe realizar una solicitud para realizar la anulación de un CDP? ¿Por quién debe venir firmada y que contenido debe tener?

Normativa asociada: En el procedimiento descrito por la Universidad Pedagógica nacional describe los siguientes requisitos para efectuar este trámite:

Requisitos para Reducción o Anulación de CDP:

Para realizar la anulación de un CDP se debe adjuntar el CDP original o denuncia de pérdida y la solicitud de anulación firmada por el ordenador del gasto.

Para realizar la reducción de un CDP se debe adjuntar copia del CDP original y la solicitud de reducción firmada por el ordenador del gasto.

Para el caso de reducción del monto inicial se debe verificar si el CDP tiene saldo disponible para realizar dicha reducción.

Cuando el CDP este asociado a un acto administrativo, el solicitante deberá realizar un acta de cancelación del acto administrativo en el aplicativo; para así poder realizar la anulación y/o reducción. (Universidad Pedagógica Nacional, 2018, pág. 3)

Opinión Crítica sobre el trámite: según lo investigado en varios manuales de procedimientos, la anulación de Certificados de disponibilidad presupuestal no se encuentra referencia a un escrito por tanto esto un vacío procedimental con causales de omisión o de riesgo ante la no estipulación de pasos para realizar este trámite.

Comparación procedimental de diferentes entidades

COMPARATIVO PROCEDIMIENTO DE TRES ENTIDADES PÚBLICAS		
PROCEDIMIENTO SOLICITUD DE CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL		
DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO		
ALCALDIA MUNICIPAL DE HATONUEVO	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	MOVILIDAD FUTURA S.A.S. POPAYÁN
<p>1. Recibir y Radicar Solicitud Recibir y radicar solicitud de expedición de certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) de las diferentes dependencias, verificando la conformidad de los documentos soportes requeridos para la radicación de la solicitud.</p> <p>2. Verificar Conformidad de la solicitud Se verifica que adjunto al Formato de Solicitud de Expedición de Certificado de Disponibilidad Presupuestal se encuentren todos los documentos soportes para la generación del mismo. La solicitud de expedición del certificado de disponibilidad presupuestal debe contener mínimo la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de la solicitud. • Monto o Valor de la solicitud. • Objeto de la solicitud. • Vigencia que se afecta. • Identificación del Ordenador del Gasto. 	<p>Solicitar CDP</p> <p>1. Identifica la necesidad de adquirir un bien y/o servicio.</p> <p>2. Consulta en el SIF la disponibilidad presupuestal en el rubro o rubros que se quieren afectar.</p> <p>3. Se lleva a cabo el Procedimiento de Modificación Presupuestal.</p> <p>4. En caso de que la modificación presupuestal no sea aprobada, informa a la UAA y/o Proyecto y devuelve documentos.</p> <p>5. Si existe disponibilidad presupuestal suficiente y cumple con los demás requisitos (Ver Consideraciones), solicita CDP en el SIF registrando la descripción detallada y clara del bien o servicio a adquirir, código de la UAA</p>	<p>1. Diligenciar El proceso interesado en la contratación diligencia el formato de solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal.</p> <p>2. Recibir y radicar Recibir y radicar solicitud de disponibilidad presupuestal.</p> <p>3. Revisar Revisar que la solicitud este correctamente diligenciada y cumpla con requerimientos legales y técnicos.</p> <p>4. Digitar Digitar en la ejecución de egresos, el valor y objeto que</p>

<p>Esta solicitud debe acompañarse de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si se trata de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, certificación de no existencia de personal en la planta de personal en la entidad, para el cumplimiento de las funciones encomendadas y que pueda prestar este servicio, firmada por el Profesional Universitario de Talento Humano. • La justificación de la necesidad del futuro contrato en donde se analice y determine la conveniencia y oportunidad del contrato a celebrar, su adecuación a los planes, programas y proyectos de la institución y a su presupuesto. • Estudio de precios de mercado o de referencia respecto de los bienes o servicios a contratar, así como la certificación de la Existencia de la necesidad dentro del Plan Anual de Compras de la Entidad. • Si se trata de Situaciones Administrativas (Comisiones, Vacaciones, Prestaciones Sociales, etc.), el Ordenador del Gasto a través de Oficio, hace la solicitud del CDP, indicando el objeto y el valor. • Para el caso de proyectos, deberá acompañarse del respectivo certificado de priorización expedido por el Banco de proyectos. Si se encuentra alguna inconsistencia en la Solicitud como en los documentos soportes, se deberá devolver la solicitud al área o dependencia generadora para los trámites pertinentes. <p>3.Realizar correcciones y/o Ajustes</p>	<p>y/o proyecto, rubro y valor correspondiente.</p> <p>6. Revisa en el SIF las solicitudes de CDP, verifica que exista disponibilidad presupuestal para los rubros que se quieren afectar y que se cumplan los requisitos correspondientes.</p> <p>7. Una vez cumplidos todos los requisitos, acepta la solicitud de CDP en el SIF, el cual genera automáticamente el número del CDP.</p> <p>8. Si se presentan inconsistencias, rechaza la solicitud de CDP y registra en el SIF el motivo de no aceptación.</p> <p>9. Consulta en el SIF el motivo de no aceptación, analiza, corrige inconsistencias y solicita nuevamente CDP.</p> <p>Descomprometer un CDP</p> <p>10. Identifica la necesidad de descomprometer un CDP.</p> <p>12. Verifica en el SIF la información suministrada.</p> <p>13. Si no presenta inconsistencias, procede a descomprometer el valor solicitado del CDP.</p> <p>14. Si presenta inconsistencias se devuelve a la UAA la solicitud para ser corregida.</p>	<p>solicitan en el rubro presupuestal afectado.</p> <p>5.Imprimir Imprimir certificado de disponibilidad presupuestal.</p> <p>6.Revisar y firmar Revisar y firmar certificado de disponibilidad presupuestal.</p> <p>7.Radicar Radicar el CDP original al proceso que lo solicito.</p> <p>8.Archivar Archivar la copia del CDP de acuerdo a la serie.</p> <p>9.El proceso que lo solicito anexa el CDP original en el expediente contractual y/o otros.</p> <p>Verificar y realizar seguimiento a los certificados de disponibilidad presupuestal expedidos, que en un término de 90 días no han sido afectados con el compromiso respectivo o solicitud de registro y comunicar al solicitante para tramitar cancelación en caso necesario.</p>
--	---	---

<p>El área o dependencia generadora de la necesidad, revisa la solicitud y los documentos soportes, realiza las correcciones y/o ajustes requeridos por el responsable de la expedición del CDP y remite nuevamente la solicitud con sus debidos soportes.</p> <p>4.Recepcionar y Expedir Solicitud Se recepciona nuevamente la solicitud con todos los soportes, se verifican los ajustes y/o correcciones propuestas, se identifica el rubro presupuestal a afectar y se comprueba la existencia de recursos en éste. Si existen recursos se procede a la generación del Certificado de Disponibilidad Presupuestal firmado, de lo contrario se indica a través de un memorando al Ordenador del Gasto sobre la inexistencia de recursos para la expedición del CDP. Una vez generado el Certificado se envía original al área solicitante y copia al Asesor Jurídico para lo de su competencia. El Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP-, contiene la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de expedición • Número consecutivo. <ul style="list-style-type: none"> • Vigencia Fiscal. • Identificación del rubro presupuestal que se afecta. <ul style="list-style-type: none"> • Objeto del gasto. • Nombre del Solicitante. • Concepto para el cual se expide y valor. • Firma del Responsable de la Expedición del CDP <p>Se archiva copia del CDP expedido.</p>		
--	--	--

Tabla 1. Comparación procedimiento solicitud CDP. Tomado de (ALCALDÍA MUNICIPAL DE HATONUEVO, s.f., págs. 2-4) , (Universidad Industrial de Santander , 2007, págs. 3-5), (Procedimiento, expedición de certificación presupuestal, 2017, págs. 6-7)

Análisis:

Las diferencias más relevantes se encuentran enmarcadas en el nivel de detalle de del procedimiento y se evidencia de la libertad de creación de procedimientos en las entidades.

Se encuentran puntos de igualdad en cuanto los procedimientos generales y básicos, pero en cuanto al detalle descrito se puede acotar que los procedimientos de las solicitudes en su tratamiento de revisión pueden diferir mucho y depende mucho del manual, su versión y fecha de creación, los parámetros legales según la norma pueden diferir por tanto las entidades deben actualizar sus procedimientos constantemente o con una periodicidad establecida.

Hallazgos de procesos de auditorías que evidencian las causas de la no aplicación de la normatividad contractual y presupuestal en las entidades públicas

Hallazgo No. 24: Reserva presupuestal no constituida a 31 de diciembre de 2016

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 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.

91

Carrera 69 No 44 – 35 Piso 8 • Bogotá, D. C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Contrato 178-8-2016 por valor de \$1.067,43 millones, la entidad canceló el 50% del anticipo por \$533,72 millones dentro de la vigencia 2016, sin embargo, se observa constitución de reserva por \$57,43 millones, quedando sin constituir para este contrato la suma de \$476,28 millones.

Se observa falta de seguimiento y control en la ejecución del contrato así como incumplimiento de normas presupuestales lo que muestra registros no reales en la constitución del rezago presupuestal.

Figura 1. Hallazgo presupuestal. Tomado de (Contraloría General de la República, 2017, págs.

100-101)

Hallazgo No. 23: Liberación de recursos y constitución de reserva presupuestal.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 dice: Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que

90

Carrera 69 No 44 – 35 Piso 8 • Bogotá, D. C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El contrato 064-1-2015, la Entidad constituyó reserva presupuestal por \$2.950,64 millones y de acuerdo al oficio radicado No. 20163800098031 del 27 de diciembre de 2016, remitido al contratista, se evidencia que con relación al Proyecto SIES del Tolima, por \$4.127.65 millones no fue ejecutado \$1.917,61 millones, cuya diferencia es de \$2.210,04 millones, valor que debió liberarse toda vez que ya no podía ejecutarse. De acuerdo a la reserva constituida por \$2.950,64 millones descontando el valor a liberarse por \$2.210,04 millones, cuya diferencia es de \$740.60 millones, tampoco tendría justificación constituirse como reserva teniendo en cuenta que el contrato finalizó su ejecución el 30 de junio de 2016 y la entidad ya había recibido los bienes y servicios objeto del contrato.

Lo que indica falta de seguimiento y control en la ejecución de los proyectos que conforman el contrato y que a su vez no se presenten cifras reales en la constitución del rezago presupuestal por el incumplimiento en las normas presupuestales.

Figura 1. Hallazgo presupuestal. Tomado de (Contraloría General de la República, 2017, págs. 99-100)

Hallazgo 8. Ejecución presupuestal, Contratos 272 de 2015 y 304 de 2017. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En el Contrato de Interventoría 272 de 2015, se estableció en la cláusula novena la utilización de recursos de la vigencia 2015 en cuantía de \$4.030.200.000 y de vigencia futura (VF) para el año 2016 de \$7.164.800.000; VF según el mismo contrato, autorizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 27 de marzo de 2015, con un plazo inicial del contrato hasta el 31 de diciembre de 2016. El contrato fue prorrogado y adicionado en recursos mediante Otrosí 4 del 27 de febrero de 2017 y Otrosí 05 del 28 de abril de 2017.

Sin embargo, las adiciones a través del Otrosí 4 por \$1.006.633.875¹⁵ y el Otrosí 5 en \$460.895.000¹⁶ fueron amparados con presupuesto de la vigencia 2017, sin surtir el trámite de solicitud y aprobación de vigencias futuras ante las autoridades competentes, disminuyendo la disponibilidad de los recursos apropiados para el programa "fortalecimiento pluralidad y oferta en el servicio de televisión nacional" de las vigencias 2017 y 2018.

Situación similar respecto se observó en el Contrato 304 de 2017, específicamente Modificación 2 de 15/01/2018, en la cual sin hacer uso de vigencia futura comprometieron presupuesto de la vigencia 2018 en cuantía de \$6.115.016.000¹⁷. Con lo identificado, presuntamente se transgredió, entre otras el artículo 2.8.1.7.1.1., del Decreto 1068 de 2015, el artículo 23 del Decreto 111 de 1996, por deficiencias en la aplicación de estos controles. Por tanto, este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Figura 2. Hallazgo presupuestal. Tomado de (Contraloría General de la República, 2018, págs. 24-25)

Análisis de los anteriores hallazgos, los anteriores hallazgos son ejemplo de las posibles consecuencias al no aplicar los procedimientos correctos dentro del marco normativo vigente y que pueden ser causa de desconocimiento o como en los hallazgos lo explican, por falta de seguimiento y control sobre la supervisión de los contratos en las partes contractuales y presupuestales.

Conclusiones

Homogenizar es una de las grandes virtudes de las leyes, pero cuando existen vacíos en el detalle y en el proceder de su aplicación es ahí cuando ocurren defectos procedimentales que pueden ser catalogados como pequeños pero que vistos desde un panorama más general distorsionan la información contractual y presupuestal.

Una de las conclusiones más relevantes a la que se ha llegado resultado del análisis de la información cualitativa es que las entidades poseen diferencias en los detalles de los procedimientos que implican la implementación de las normativas presupuestales y contractuales, que en varios de los manuales de procedimientos se tienen vacíos que pueden desencadenar riesgos de índole funcional dentro de las entidades a los cuales pertenecen, que esta falencia debería ser compensada con un entendimiento y con un enfoque en la capacitación de los servidores públicos que atienden a los procesos y trámites en la contratación pública.

Que los procesos disciplinarios, fiscales o penales que se llegasen a tener en las entidades por causales de desconocimiento u omisión de las normas que reglamentan la contratación pública en cuanto a lo presupuestal y contractual, provienen de causales circunstanciales del ejercer de la función pública y que por lo general son generadas en entornos funcionales adversos o con dificultades particulares que son difíciles de medir pero que en las auditorías realizadas por los entes de control y consultadas para esta investigación se reflejan con un índice de recurrencia identificable.

La causal de inconvenientes procedimentales en el funcionamiento de las entidades públicas por parte de los servidores públicos, no es consecuencia de divergencias o

incongruencias en las normativas presupuestales y contractuales, que el factor humano en este caso es imperante por casuales como lo es el desconocimiento de las normativas la contratación pública, en la forma correcta de su aplicación en las situaciones específicas en las entidades públicas.

Que la divergencia de conocimientos en la aplicación o controversias internas que se generen ante una situación procedimental debiesen ser consultadas y normativamente sustentadas antes de su ejecución no posterior mente, tú con el fin de disminuir los riesgos en la aplicación de la Norma, que la actualización y el detalle en los manuales de Procedimientos es un punto muy relevante para la confiabilidad en la ejecución de funciones u obligaciones de los servidores públicos.

La comunicación también es una parte integral de las entidades públicas ,por tanto todas las incógnitas que reflejan los servidores públicos ante las normativas que ellos conocen y que en algunos sentidos pueden crear divergencias en lo que se debe hacer en ciertas situaciones que se presentan frente a la contratación pública ,deben ser tenidas en cuenta y a partir de ellas crear una necesidad para disminuir las incógnitas por medio de capacitaciones o por medio de una aclaración de los que cumplen la funcionalidad de acoger estas incógnitas y aplicarlas en los procedimientos de ejecución de las distintas entidades públicas.

Por lo anterior es muy importante cuenta que las entidades públicas deben tener como prioridad la aplicabilidad y actualización de la normativa dentro de sus procedimientos y dar un proceso de capacitación a los funcionarios, y a todo servidor público que intervenga en procesos de la entidad pública.

Bibliografía

ALCALDÍA MUNICIPAL DE HATONUEVO. (s.f.). *Expedición de Certificados*

Disponibilidad Presupuesta. Obtenido de Manual de Procesos y Procedimientos :

<http://hatonuevo->

[laguajira.gov.co/Transparencia/GestionHumana/001%20Expedici%C3%B3n%20de%20CDP.pdf](http://hatonuevo-laguajira.gov.co/Transparencia/GestionHumana/001%20Expedici%C3%B3n%20de%20CDP.pdf)

Cohecha León, C. A. (29 de 11 de 2017). *www.conocimientojuridico.gov.co*. Obtenido de Los regímenes jurídicos de la contratación estatal :

<http://www.conocimientojuridico.gov.co/red-expertos/los-regimenes-juridicos-la-contratacion-estatal/>

Contraloría General de la República. (junio de 2017). *Fondo Rotatorio de la Policía Nacional*.

Obtenido de Informe de Auditoría - Fondo Rotatorio de la Policía Nacional:

<https://www.forpo.gov.co/es/la-entidad/auditorias/auditorias-contraloria-general-de-la-republica/2666-informe-final-contraloria-general-de-la-republica-vigencia-2016/file>

Contraloría General de la República. (2018). *Informe de Auditoría CGR*. Obtenido de Autoridad Nacional de Televisión - ANTV:

<https://www.antv.gov.co/index.php/component/jdownloads/send/1177-control-interno/7541-auditoria-antv-vigencia-2017>

Instituto colombiano de bienestar familiar - icbf. (16 de 12 de 2010). *CIRCULAR 30 DE 2010*.

Obtenido de Archivo interno entidad emisora:

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/circular_icbf_0030_2010.htm

Mesa, M. (28 de julio de 2008). *Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa*.

Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Publicado en Pensamiento Propio n^o 28. julio-diciembre 2008.

Ministerio de Educación. (s.f.). *mineducacion*. Obtenido de www.mineduacion.gov.co:

https://www.mineduacion.gov.co/boletinesmen/1754/articles-358420_recurso_2.pdf

Ministerio de Hacienda y Credito Público. (7 de 05 de 1998). *minhacienda*. Obtenido de

www.minhacienda.gov.co:

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=6BB0wzUMdJT5lbDC-VWFRUMKpo4LtfdPYKnpjbgz6AHHm9sdK835_!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5817365.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio del Trabajo. (26 de 05 de 2015). *SECCIÓN 2 afiliación, cobertura y el pago de aportes de las personas vinculadas a través de contrato de prestación de servicios*.

Obtenido de Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=62506>

Naranjo Flores, C. E., & Cely Cubides, D. M. (s.f.). *Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal*. Obtenido de Revista De Derecho Fiscal:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2729>

Procedimiento, expedición de certificación presupuestal. (27 de 07 de 2017). Obtenido de

Gestión financiera. presupuesto.:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=15&ved=2ahUKEwjB2_Hysv_dAhVBo1kKHQy4DuUQFjAOegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.movilidadfutura.gov.co%2Fmeci_archivos%2F4.OPERACION%2520POR%2520PROCESOS%2F9.%2520GESTION%2520FINANCIERA%2F2.%2520SUB%2520

Universidad Industrial de Santander . (04 de 12 de 2007). *procedimiento solicitud de certificado de disponibilidad*. Obtenido de Proceso financiero /subproceso tesorería:

<https://www.uis.edu.co/intranet/calidad/documentos/financieros/PRESUPUESTO/PROCEDIMIENTOS/PFI.03.pdf>

Universidad Pedagógica Nacional. (03 de 02 de 2018). *Procedimiento* . Obtenido de

Certificación de Disponibilidad Presupuestal:

http://mpp.pedagogica.edu.co/download.php?file=certificado_disponibilidad_presupuestal.pdf

Vallejo, J. (08 de 08 de 2017). *Colombia Compra Eficiente*. Obtenido de Sintesis normativa y Jurisprudencia en Contratación:
<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/p%C3%A9rdida-de-competencia-para-liquidar-contratos>