

2100

Bogotá D.C., jueves, 28 de mayo de 2026

20262100112422

Al responder cite este Nro.
20262100112422

Respetado

YAMITH EMILIO PACHECO ORTIZ

yamith.pacheco@adr.gov.co

Ciudad

Asunto: Procedencia de constituir reservas presupuestales sobre reservas de vigencia anterior y mecanismo aplicable para el pago de obligaciones no cubiertas oportunamente.

Respetado Yamith Emilio,

Doy respuesta a los interrogantes planteados mediante el oficio identificado con el radicado 20266100029391 del 5 de marzo de 2026 por medio del cual consulta:

“1. Emitir concepto, debidamente sustentado en criterios técnicos y jurídicos, respecto de la procedencia o improcedencia de constituir reservas presupuestales sobre reservas de la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

2. En caso de que, conforme al concepto técnico y jurídico emitido en respuesta al numeral anterior, se determine la improcedencia, se solicita indicar cuál sería la figura jurídica y/o administrativa aplicable para gestionar el pago de eventuales obligaciones financieras que no hayan sido cubiertas mediante la reserva presupuestal constituida en una vigencia anterior.”

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto en el numeral 8° del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, a esta oficina le corresponde *“Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad”*.

II. ALCANCE

Es menester señalar que lo aquí dispuesto son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares y no son vinculantes. Por tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y únicamente pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

III. FUNDAMENTOS

Constitución Política de Colombia:

- El artículo 345 dispone que ninguna erogación con cargo al Tesoro Público puede efectuarse si no está incorporada en el presupuesto de gastos.
- El artículo 346 consagra el principio de anualidad presupuestal, conforme al cual las apropiaciones autorizadas en el presupuesto público corresponden a una vigencia fiscal determinada e independiente.

Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto

- El artículo 89 señala que las reservas presupuestales corresponden a compromisos legalmente adquiridos que no fueron ejecutados o pagados dentro de la respectiva vigencia fiscal.
- El artículo 90 dispone que las reservas presupuestales únicamente podrán ejecutarse durante la vigencia fiscal inmediatamente siguiente a aquella en la cual fueron constituidas.

Ley 819 de 2003

- La Ley 819 de 2003 fortaleció los mecanismos de disciplina fiscal y sostenibilidad financiera, limitando el uso excesivo de reservas presupuestales como práctica contraria a la adecuada planeación presupuestal.

Principio de anualidad presupuestal.

Principio de legalidad del gasto.

Principio de planeación presupuestal.

IV. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

Teniendo como precedente que la solicitud de concepto identificada con el radicado No. 20266100029391 del 5 de marzo de 2026 cuenta con una pregunta problema tácita, desde esta oficina jurídica se resolverá el siguiente interrogante:

“1. Emitir concepto, debidamente sustentado en criterios técnicos y jurídicos, respecto de la procedencia o improcedencia de constituir reservas presupuestales sobre reservas de la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

2. En caso de que, conforme al concepto técnico y jurídico emitido en respuesta al numeral anterior, se determine la improcedencia, se solicita indicar cuál sería la figura jurídica y/o administrativa aplicable para gestionar el pago de eventuales obligaciones financieras que

no hayan sido cubiertas mediante la reserva presupuestal constituida en una vigencia anterior.”

Para lo anterior, procedo a realizar las siguientes:

V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Inicialmente y con el presente concepto tiene por finalidad esclarecer la naturaleza de las reservas presupuestales sobre los pasivos exigibles derivados de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de la Agencia de Desarrollo Rural, exactamente sobre la procedencia de constituir reservas presupuestales sobre reservas correspondientes a la vigencia fiscal inmediatamente anterior, así como respecto de la figura jurídica aplicable para gestionar el pago de obligaciones que no fueron cubiertas mediante reserva presupuestal, esta Oficina procede a emitir el presente concepto en los siguientes términos:

- **SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE CONSTITUIR “RESERVAS SOBRE RESERVAS”**

De conformidad con el marco constitucional y legal previamente expuesto, esta Oficina considera que jurídicamente no resulta procedente constituir reservas presupuestales sobre reservas correspondientes a vigencias fiscales anteriores.

Lo anterior por cuanto el ordenamiento presupuestal colombiano no contempla la figura de “*reserva sobre reserva*”, y admitir dicha posibilidad implicaría desconocer el principio de anualidad presupuestal consagrado constitucionalmente y previsto en el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, por el cual se estableció el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (...)”

A su vez, el artículo 14 del citado decreto, establece:

“ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.

Las reservas presupuestales constituyen una excepción restrictiva al principio de anualidad, razón por la cual su utilización debe efectuarse dentro de los límites expresamente definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 dispone que las reservas presupuestales corresponden a compromisos legalmente adquiridos que no alcanzaron a ejecutarse o pagarse dentro de la respectiva vigencia fiscal. A su vez, el artículo 90 ibidem establece expresamente que dichas

reservas únicamente podrán afectarse durante la vigencia fiscal inmediatamente siguiente a aquella en que fueron constituidas.

De la lectura armónica de las disposiciones señaladas se concluye que el legislador no autorizó la posibilidad de “encadenar” o trasladar indefinidamente reservas presupuestales entre vigencias fiscales sucesivas, toda vez que ello desconocería el principio de anualidad presupuestal y desnaturalizaría el carácter excepcional de esta figura.

En ese sentido, una vez expira la vigencia siguiente para la ejecución de la reserva presupuestal, esta no puede ser prorrogada indefinidamente ni trasladada a nuevas vigencias fiscales bajo la misma figura presupuestal.

Así mismo, la doctrina presupuestal y los lineamientos de los organismos de control han reiterado que las reservas presupuestales deben responder a compromisos perfeccionados y pendientes de ejecución, sin que ello habilite la creación sucesiva de reservas sobre apropiaciones ya fenecidas. Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural emite anualmente previa finalización de la vigencia fiscal los lineamientos a seguir para el cierre presupuestal, contable y de tesorería donde se determinan las fechas en las que deberán ser radicadas las solicitudes de reserva presupuestal so pena de las consecuencias disciplinarias y legales a que hubieren lugar.

En ese sentido, no resulta jurídicamente procedente constituir una nueva reserva presupuestal sobre otra reserva proveniente de la vigencia inmediatamente anterior, pues ello equivaldría a prorrogar automáticamente autorizaciones de gasto que, por mandato legal, solo podían ejecutarse dentro de la vigencia siguiente a su constitución.

La doctrina presupuestal y los lineamientos emitidos por los órganos de control fiscal han reiterado que las reservas presupuestales no pueden convertirse en mecanismos permanentes de financiación ni utilizarse para extender indefinidamente la ejecución del presupuesto. Su utilización exige la existencia de compromisos válidamente adquiridos y circunstancias excepcionales que hayan impedido su pago dentro del término previsto legalmente.

Así las cosas, agotada la vigencia en la cual la reserva presupuestal podía ejecutarse, la apropiación pierde respaldo presupuestal y, en consecuencia, no es viable jurídicamente constituir una nueva reserva sobre la anterior.

- **SOBRE EL MECANISMO APLICABLE PARA EL PAGO DE OBLIGACIONES NO CUBIERTAS OPORTUNAMENTE**

Ahora bien, en aquellos eventos en los cuales exista una obligación legalmente adquirida “*Pasivo exigible*” por la entidad, debidamente soportada y efectivamente ejecutada, pero cuyo pago no pudo realizarse dentro de la vigencia fiscal correspondiente o mediante la reserva presupuestal

constituida, la entidad podrá evaluar la procedencia excepcional del reconocimiento y pago mediante la figura de vigencias expiradas.

Dicha figura procede únicamente bajo criterios estrictos de legalidad, necesidad y responsabilidad fiscal, debiendo acreditarse, entre otros aspectos:

1. La existencia de una obligación legalmente adquirida.
2. La efectiva prestación del servicio o ejecución contractual.
3. La existencia de soporte documental suficiente.
4. La disponibilidad presupuestal en la vigencia en que se pretende efectuar el pago.
5. El cumplimiento de los procedimientos administrativos y financieros internos establecidos por la entidad.

No obstante, debe precisarse que la utilización excepcional del mecanismo de vigencias expiradas no constituye una extensión automática de las reservas presupuestales ni una convalidación de omisiones administrativas relacionadas con la gestión oportuna de pagos o trámites contractuales.

- CONSIDERACIONES SOBRE EVENTUALES RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS O DISCIPLINARIAS

La procedencia excepcional del reconocimiento y pago de obligaciones mediante vigencias expiradas debe analizarse de manera independiente frente a las posibles responsabilidades administrativas, fiscales o disciplinarias que puedan derivarse de la omisión, demora o falta de gestión oportuna en el trámite de las obligaciones contractuales y presupuestales.

En consecuencia, el hecho de que jurídicamente exista un mecanismo excepcional para atender obligaciones pendientes de pago no implica, por sí mismo, la inexistencia de eventuales responsabilidades derivadas del incumplimiento de los deberes funcionales, contractuales o de supervisión que correspondan a los servidores públicos o contratistas involucrados en el trámite respectivo.

Por tanto, cualquier análisis relacionado con presuntas responsabilidades individuales deberá adelantarse por las autoridades competentes, atendiendo las circunstancias particulares de cada caso concreto y con observancia del debido proceso.

VI. CONCLUSIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Oficina concluye lo siguiente:

1. No es jurídicamente procedente constituir reservas presupuestales sobre reservas presupuestales provenientes de la vigencia fiscal inmediatamente anterior, por cuanto ello contraviene el principio de anualidad presupuestal y excede el término previsto en el artículo 90 del Decreto 111 de 1996.

2. Las reservas presupuestales solo pueden ejecutarse durante la vigencia fiscal inmediatamente siguiente a aquella en que fueron constituidas. Una vez agotada dicha vigencia, la autorización presupuestal expira.
3. En aquellos casos en los cuales existan obligaciones legalmente adquiridas y no pagadas oportunamente, la entidad podrá evaluar excepcionalmente la procedencia del reconocimiento y pago mediante la figura de vigencias expiradas, siempre que se cumplan los requisitos legales, presupuestales y administrativos aplicables.
4. La eventual procedencia del pago mediante vigencias expiradas no exonera ni excluye el análisis de posibles responsabilidades administrativas, fiscales o disciplinarias derivadas de la falta de gestión oportuna de las obligaciones contractuales y presupuestales.

En los anteriores términos se emite el presente concepto jurídico, de carácter orientador y general, con fundamento en la normatividad vigente y sin que comporte pronunciamiento sobre situaciones particulares o definición de responsabilidades individuales.

Sin otro particular, queda atendida su consulta desde esta Oficina Jurídica.

Cordialmente,



AMANDA LUCÍA CAMARGO JÍMENEZ

Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Luisa Fernanda Llanos Torres – Contratista – Oficina Jurídica. *hjt*

Revisó: Diana Pilar Díaz Torres – Contratista – Oficina Jurídica.