



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

RÉGIMEN PRESUPUESTAL Y RÉGIMEN CONTRACTUAL – Conexidad

Es evidente la interdependencia entre el régimen de contratación estatal y el régimen presupuestal, en la medida en que toda actuación contractual de las entidades públicas debe estar respaldada por una disponibilidad de recursos debidamente apropiada en el presupuesto. Ello implica que la celebración de los contratos, están condicionados por las reglas fiscales y los principios presupuestales, porque la contratación pública no puede concebirse de manera aislada del marco presupuestal. Así lo ha señalado el Consejo de Estado al explicar que es inculcable la conexión material que existe entre estos dos regímenes y “parte de la importancia consiste en que a través de los contratos se ejecuta la mayor parte del presupuesto público, representando otra suma importante el pago de la deuda pública –que se adquiere por medio de contratos de crédito- y los gastos de funcionamiento –incluye salarios y prestaciones sociales-. Esta simple proporción refleja la importancia que tiene el presupuesto para la contratación estatal y, a la inversa, la contratación estatal para el presupuesto”.

CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Deber de elaboración – Obligación de las entidades públicas – Etapa precontractual

El numeral sexto del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 estableció el régimen presupuestal en la contratación estatal. En desarrollo del principio de economía, el Estatuto señala que *“las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”*. Como se observa, la norma establece de manera expresa el momento o la oportunidad en la que las entidades deben expedir el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) cuando adelanten procesos de contratación. Por expresa disposición del legislador, deben contar con este certificado en una fecha *previa* al momento en que inicia el proceso de selección del contratista.

PRINCIPIO DE ANUALIDAD – Fundamento – Regla general

[...] el Estatuto Orgánico del Presupuesto consagra este principio en el artículo 14 consistente en que “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”. Es decir, los gastos previstos en el presupuesto anual deben ejecutarse dentro de una vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. En el mismo sentido, el artículo 89 *ibidem* consolida al principio de anualidad como regla general en la ejecución del gasto al establecer que “las apropiaciones presupuestales 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, por lo que después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

A su turno, el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 consagra el principio de anualidad al disponer que “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”.

PRINCIPIO DE ANUALIDAD – Mecanismos presupuestales - Excepciones

Dentro de los mecanismos presupuestales que constituyen excepciones al principio de anualidad se identifican: i) las vigencias futuras, ii) las cuentas por pagar y iii) las reservas presupuestales. Las *primeras*, de conformidad con el artículo 23 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se refieren a la autorización que deben solicitar las entidades para asumir obligaciones que afectarán los presupuestos siguientes a los de la vigencia fiscal en la que inició la ejecución, es decir, correspondientes a las obligaciones cuya ejecución inició con presupuesto de una vigencia fiscal, pero que deberá continuarse con presupuestos de las siguientes vigencias. Sobre esta institución el Consejo de Estado precisó que “son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales”.

VIGENCIAS FUTURAS – Ley 813 de 2003 - Tipos

La Ley 813 de 2003 establece en sus artículos 10 y 11 dos tipos de vigencias futuras: i) las vigencias futuras ordinarias, según la cual el Consejo Superior de Política Fiscal – Confis, podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumplan los presupuestos señalados en la norma. Y, ii) las vigencias futuras excepcionales, en virtud de la cual el Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Por su parte, el artículo 12 *ibidem* se refiere a las vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales cuya autorización será impartida por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces. Las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales se encuentran establecida en la Ley 1483 de 2011.

DEBER DE PLANEACIÓN – Análisis técnico



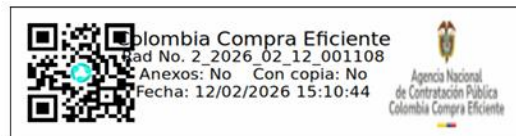
FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En síntesis, aunque la regla general del sistema presupuestal impone que los compromisos y su ejecución se desarrollen dentro de la misma vigencia fiscal —con fundamento en el principio de anualidad previsto en la Constitución y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto—, dicho principio no es absoluto. El ordenamiento contempla mecanismos excepcionales como las vigencias futuras, las reservas presupuestales, las cuentas por pagar y los pagos de pasivos exigibles de vigencias expiradas, que permiten compatibilizar la planeación contractual con la ejecución presupuestal cuando, por razones debidamente justificadas, la ejecución contractual supera el 31 de diciembre. En consecuencia, cuando desde la etapa de planeación se advierta que el contrato excederá la vigencia fiscal, la entidad deberá determinar cuál de las excepciones resulta aplicable según la naturaleza de la obligación, las previsiones normativas pertinentes y los procedimientos exigidos para cada instrumento. La selección de la figura presupuestal adecuada forma parte del análisis técnico propio de cada proceso contractual y debe adoptarse en el caso concreto por la entidad responsable, con sujeción al principio de juridicidad y bajo el acompañamiento de sus asesores.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 12 Febrero 2026

Señora
Gloria Clemencia Calderón Rodríguez
Junta Directiva
Veeduría Ciudadana Santander Avanza
santanderavanza@hotmail.com
Bucaramanga, Santander



Concepto C-004 de 2026

Temas: RÉGIMEN PRESUPUESTAL Y RÉGIMEN CONTRACTUAL – Conexidad / CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Deber de elaboración – Obligación de las entidades públicas – Etapa precontractual / PRINCIPIO DE ANUALIDAD – Fundamento – Regla general / PRINCIPIO DE ANUALIDAD – Mecanismos presupuestales - Excepciones / VIGENCIAS FUTURAS – Ley 813 de 2003 - Tipos / DEBER DE PLANEACIÓN – Análisis técnico

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_01_05_000027

Estimada señora Calderón:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 05 de enero de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"(...) ¿Se configura una vulneración del principio de anualidad fiscal cuando un contrato estatal cuenta con Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y Registro Presupuestal (RP) expedidos dentro de una determinada vigencia fiscal, pero no inicia su ejecución material ni jurídica dentro de dicha vigencia, aun cuando el contrato haya sido debidamente perfeccionado, y su ejecución se difiere total o parcialmente para la vigencia siguiente sin contar con vigencias futuras ni con una figura presupuestal equivalente?"

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

¿Cuáles son las excepciones legales, reglamentarias y jurisprudenciales reconocidas al principio de anualidad fiscal en la contratación estatal, y en particular:

¿La suspensión del proceso de selección o la suspensión del contrato ya perfeccionado, con el fin de reiniciar su ejecución en una vigencia fiscal posterior, constituye una excepción válida a dicho principio?

¿bajo qué condiciones presupuestales, temporales y procedimentales resulta jurídicamente admisible dicha suspensión sin que se configure una infracción al régimen presupuestal ni a los principios de legalidad y planeación?

¿Cuáles son las implicaciones y consecuencias jurídicas, fiscales y contractuales que pueden derivarse de la inobservancia o vulneración del principio de anualidad fiscal en el desarrollo y ejecución de un contrato estatal, específicamente en relación con:

- *La validez del CDP y del RP,*
- *La posible configuración de responsabilidad fiscal, disciplinaria o contractual para los ordenadores del gasto y demás intervinientes, y*
- *Los efectos sobre la ejecución, pagos, prórrogas, suspensiones o liquidación del contrato, especialmente cuando la ejecución se traslada a una vigencia distinta a aquella en la cual se comprometieron los recursos. (...)*

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Se vulnera el principio de anualidad fiscal cuando la ejecución de un contrato estatal se traslada a una vigencia posterior sin autorización de una figura presupuestal equivalente?

2. Respuesta:

Para resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, es importante precisar que el principio de anualidad del gasto constituye uno de los pilares del régimen presupuestal y, por extensión, de la contratación estatal. En virtud de dicho principio, las entidades públicas deben planear y ejecutar sus procesos contractuales de manera que los compromisos asumidos se atiendan con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente, comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre. Es decir, como regla general, únicamente pueden adquirirse compromisos presupuestales cuya ejecución no exceda la vigencia fiscal en la cual se celebra el contrato.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenamiento jurídico contempla excepciones al principio de anualidad del gasto, dentro de las cuales se destacan las vigencias futuras, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, exigen autorización previa para comprometer recursos correspondientes a vigencias fiscales posteriores a aquella en la que se inicia la ejecución del contrato. Asimismo, hacen parte de dichas excepciones las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, las cuales se rigen por reglas y procedimientos específicos para su configuración y aplicación.

En consecuencia, cuando en la etapa de planeación se evidencie que la ejecución contractual excederá la vigencia fiscal correspondiente, la entidad deberá acudir a las excepciones legalmente previstas al principio de anualidad, previa verificación de su procedencia en el caso concreto. Tales excepciones deben estar debidamente justificadas, cumplir estrictamente los requisitos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

legales y presupuestales vigentes y tramitarse conforme a los procedimientos establecidos para su autorización y ejecución, conforme a lo descrito en este concepto.

De igual manera, toda determinación adoptada durante el proceso de selección o en la etapa de ejecución contractual que incida en la duración del contrato —y, por ende, en la vigencia fiscal en la cual se comprometerán y ejecutarán los recursos— deberá orientarse a asegurar la disponibilidad y cobertura presupuestal necesarias para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, conforme a lo previsto en los artículos 25– num. 6 y 13– y 41 de la Ley 80 de 1993. En tal sentido, corresponde a las entidades estatales acudir de manera oportuna y justificada a los instrumentos previstos en la normativa presupuestal que resulten idóneos frente a las circunstancias concretas del caso, garantizando así la continuidad de la ejecución, la disciplina fiscal y la correcta destinación de los recursos públicos.

Finalmente, debe advertirse que el análisis en torno a un proceso de contratación específico debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponderá a los interesados de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El presupuesto de una Entidad Estatal está compuesto por los recursos públicos en dinero y su distribución efectiva para viabilizar el cumplimiento de las funciones que la ley le ha señalado a cada organismo del Estado. Para la debida asignación y distribución de los recursos públicos, las Entidades deben cumplir los procedimientos señalados en las normas para su correcta ejecución, observando la regulación presupuestal, donde se establecen diferentes requisitos que comportan deberes ineludibles que tienen como finalidad el control del gasto. Una forma de ejecutar el presupuesto consiste en la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

celebración de contratos estatales, con la finalidad de adquirir o ejecutar bienes, obras o servicios requeridos para satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales.

En este sentido, es evidente la interdependencia entre el régimen de contratación estatal y el régimen presupuestal, en la medida en que toda actuación contractual de las entidades públicas debe estar respaldada por una disponibilidad de recursos debidamente apropiada en el presupuesto. Ello implica que la celebración de los contratos, están condicionados por las reglas fiscales y los principios presupuestales, porque la contratación pública no puede concebirse de manera aislada del marco presupuestal. Así lo ha señalado el Consejo de Estado al explicar que es inocultable la conexión material que existe entre estos dos regímenes y “parte de la importancia consiste en que a través de los contratos se ejecuta la mayor parte del presupuesto público, representando otra suma importante el pago de la deuda pública –que se adquiere por medio de contratos de crédito- y los gastos de funcionamiento – incluye salarios y prestaciones sociales-. Esta simple proporción refleja la importancia que tiene el presupuesto para la contratación estatal y, a la inversa, la contratación estatal para el presupuesto¹”.

Por lo tanto, según el marco jurídico y la interpretación realizada por la jurisprudencia constitucional, las entidades del Estado tienen el *deber* de contar con la disponibilidad de recursos para asumir gastos u obligaciones. Esta obligación es una expresión del principio de legalidad del gasto público que se enmarca en el mandato constitucional de la legalidad de las actuaciones públicas y que permea todo el régimen regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto. En materia contractual, su cumplimiento se refleja necesariamente mediante la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) de forma *previa* a que la entidad asuma obligaciones o compromisos de este tipo, como una garantía de la existencia de recursos suficientes para atender los gastos que serán asumidos por el Estado durante la ejecución.

El Consejo de Estado se ha referido a las normas que regulan la *disponibilidad* y el *registro* presupuestal, junto con la autorización para comprometer vigencias futuras de carácter ordinario y excepcional. De acuerdo

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Rad. 28565. C.P. Enrique Gil Botero.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

con la alta corporación, la regulación de estos elementos presupuestales se soporta en dos grandes cuerpos normativos:

“[...] i) normativa presupuestal prevista en la Ley 80 de 1993 y ii) normativa presupuestal especial contenida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, compuesto, a su vez, por varias normas: a) Decreto 111 de 1996 -que compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995-; b) Decreto 115 de 1996, por el cual se establecieron normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas dedicadas a actividades financieras; c) Ley 819 de 2003, que modificó la Ley 179 de 1994; y d) Ley 1483 de 2011, que autorizó las vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales”².

Específicamente, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 estableció el régimen presupuestal en la contratación estatal. En desarrollo del principio de economía, el Estatuto impone las siguientes reglas:

“6o. Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

[...]

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

[...]

13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 12 de Agosto de 2014. Exp. 28565. C.P. ENRIQUE GIL BOTERO

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados [...]”³. [Énfasis fuera del texto original]

Como se observa, la norma establece de manera expresa el momento o la oportunidad en la que las entidades deben expedir el certificado. En ese orden, la norma precisa que, en procesos competitivos, el certificado de disponibilidad presupuestal debe ser expedido por la entidad contratante *antes* de que inicie formalmente la etapa de selección del contratista, es decir, previo a la expedición y publicación del acto administrativo de apertura del proceso.

ii. En ese contexto y para dar respuesta al problema jurídico, las entidades estatales deben sujetarse a los principios que rigen el sistema presupuestal, entre los cuales se encuentra el de anualidad del gasto público. Este principio encuentra fundamento constitucional en el artículo 346⁴ superior que contiene el régimen general del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones⁵, que deberá presentarse al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, elaborarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo⁶. De conformidad con la misma

³ Ley 80 de 1993, artículo 25.

⁴ Artículo 346. “[...] El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. [...]”

⁵ “El instrumento principal de la actividad financiera del gobierno es el presupuesto público, el cual es también la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales. [...] El presupuesto enmarca toda la práctica de política fiscal del Estado. Por medio de éste se llevan a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que (sic) en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal”. PEÑA GONZÁLEZ, Edilberto. Principios e instituciones presupuestales en Colombia, en: Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá (Colombia), 9 (1), enero-junio de 2007, p. 248 y 250.

⁶ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 111 de 1996 “La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social”

A su turno, el artículo 11 del mismo Decreto indica que “El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

norma constitucional, el presupuesto tiene vigencia anual y, por tanto, tienen como finalidad fijar los gastos y las rentas nacionales del Estado para la respectiva vigencia fiscal anual.

En armonía con lo anterior, el Estatuto Orgánico del Presupuesto consagra este principio en el artículo 14 consistente en que “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”. Es decir, los gastos previstos en el presupuesto anual deben ejecutarse dentro de una vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre⁷. En el mismo sentido, el artículo 89 *ibidem* consolida al principio de anualidad como regla general en la ejecución del gasto al establecer que “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 contraregistrarse.”

A su turno, el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 consagra el principio de anualidad al disponer que “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”.

En este contexto, la anualidad del gasto es uno de los principios rectores de la actividad contractual pública, conforme al cual las entidades deben planear sus contrataciones de manera que sus compromisos contractuales sean

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos;

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.»

⁷ Decreto 1068 de 2015 “Artículo 2.8.3.4. *Anualidad*. 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 por compromisos caducarán sin excepción”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

atendidos durante la respectiva vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. En este sentido, la regla general es que las entidades estatales solo pueden adquirir compromisos presupuestales que no excedan en su ejecución la vigencia fiscal en la que se suscribe el respectivo contrato.

No obstante, conforme lo ha señalado el Consejo de Estado, el principio de anualidad no es absoluto en “la medida en que la actividad presupuestal está íntimamente ligada con el principio de planeación, la cual normalmente es efectuada para periodos que superan el año calendario. Esta realidad impone la configuración de mecanismos presupuestales que permitan compatibilizar tales principios”⁸. Así mismo, la doctrina expresa:

“Varias excepciones se presentan al momento de efectuar el cierre presupuestal, operación realizada al finalizar cada vigencia presupuestal en la cual se analiza la ejecución de las partidas, así como el estado de las finanzas de la entidad respectiva que puede terminar en un balance de superávit, equilibrado o deficitario.

Según el principio de anualidad del presupuesto y en desarrollo del principio de eficacia de la Administración Pública contenido en el artículo 209 C.P., tenemos que el resultado que debería aparecer al cierre fiscal es que las partidas presupuestales que fueron aprobadas por la ley de presupuesto fueron debidamente comprometidas y canceladas.

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

Por este tipo de circunstancias surgen las excepciones al principio de anualidad, como son: las reservas de apropiación (ra), las reservas de trámite negocial (rtn), los pasivos exigibles por vigencias expiradas (peve)

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Radicado Nro. 08001-2331-000-2010-00987-01. C.P. Oswaldo Giraldo López

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y las vigencias futuras (vf), esta última figura puede presentarse tanto de forma ordinaria como excepcionales. Es de resaltar que aun cuando las vigencias futuras son una excepción al principio de anualidad, esta no aparece en el proceso de cierre presupuestal, sino que tiene su origen en el proceso de aprobación del presupuesto y tiene implicaciones para el debido perfeccionamiento o ejecución del contrato”⁹.

En este contexto, se concluye que el principio de anualidad presupuestal, lejos de constituir una regla rígida, debe interpretarse de manera armónica con los principios de planeación y eficacia administrativa, de forma que permita a las entidades estatales garantizar la continuidad material de la ejecución contractual y la adecuada satisfacción del interés general. Así, los mecanismos excepcionales previstos por el ordenamiento —como las reservas presupuestales, los pasivos exigibles por vigencias expiradas y, especialmente, las vigencias futuras— no representan una ruptura del principio de anualidad, sino instrumentos legítimos de gestión fiscal orientados a asegurar la coherencia entre la programación presupuestal y la realidad de los procesos contractuales. En el marco de la política de compra pública y de la función orientadora de Colombia Compra Eficiente, esta interpretación resulta esencial para promover una gestión contractual eficiente, sostenible y ajustada a la legalidad, que permita la adecuada ejecución de proyectos de mediano y largo plazo sin sacrificar la disciplina fiscal ni la transparencia en el uso de los recursos públicos.

iii. Ahora bien, dentro de los mecanismos presupuestales que constituyen excepciones al principio de anualidad se identifican: i) las vigencias futuras, ii) las cuentas por pagar y iii) las reservas presupuestales. Las *primeras*, de conformidad con el artículo 23 del Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁰, se

⁹ NARANJO FLORES, Carlos Eduardo; CELY CUBIDES, Diego Mauricio. Las excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. Bogotá: Revista de Derecho Fiscal Universidad Externado de Colombia, 2008, no 4. pp. 250-251.

¹⁰ “Artículo 23. El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1 de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

refieren a la autorización que deben solicitar las entidades para asumir obligaciones que afectarán los presupuestos siguientes a los de la vigencia fiscal en la que inició la ejecución, es decir, correspondientes a las obligaciones cuya ejecución inició con presupuesto de una vigencia fiscal, pero que deberá continuarse con presupuestos de las siguientes vigencias.

Sobre esta institución el Consejo de Estado precisó que “son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales”¹¹.

La Ley 813 de 2003 establece en sus artículos 10 y 11 dos tipos de vigencias futuras: i) las vigencias futuras ordinarias, según la cual el Consejo Superior de Política Fiscal – Confis, podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumplan los presupuestos señalados en la norma. Y, ii) las vigencias futuras excepcionales, en virtud de la cual el Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Por su parte, el artículo 12 *ibidem* se refiere a las vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales cuya autorización será impartida por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación

c) 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.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo. [...]

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Radicado Nro. 08001-2331-000-2010-00987-01. C.P. Oswaldo Giraldo López

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces. Las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales se encuentran establecida en la Ley 1483 de 2011.

Sobre la distinción entre las vigencias futuras ordinarias y las excepcionales el Consejo de Estado señaló que “la diferencia fundamental entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales radica, esencialmente, en que en las primeras la ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso, mientras que, en las excepcionales, se afecta el presupuesto de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización”¹².

Las *cuentas por pagar* consisten en obligaciones cumplidas en la vigencia actual, correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios, de las cuales solo se encuentra pendiente el pago de acuerdo con los compromisos presupuestales adquiridos por la entidad¹³. Y las *terceras*, las *reservas presupuestales* suponen que “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”¹⁴.

En virtud de lo anterior, las entidades estatales pueden solicitar reservas presupuestales cuando, habiendo adquirido compromisos en una vigencia fiscal, a 31 de diciembre no se han cumplido en su totalidad, y, por tanto, debe continuarse con la respectiva ejecución en la siguiente vigencia. Las reservas presupuestales deben constituirse a más tardar el 20 de enero de cada año en los términos indicados por el Decreto 1068 de 2015¹⁵.

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Radicado Nro. 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565) C.P. Enrique Gil Botero

¹³ Conforme al Artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto “[...] 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”.

¹⁴ Artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto

¹⁵ “Artículo 2.8.1.7.3.2. *Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar*. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las entidades no pueden solicitar reservas presupuestales en cualquier situación, ya que al ser un mecanismo excepcional su uso se encuentra restringido por lo que deberán estar debidamente justificadas. Esto significa que su constitución no puede obedecer a una indebida planeación contractual, pues como se anotó, tanto el régimen presupuestal como el contractual público se desarrolla sobre la base del principio de planeación. En este sentido, las reservas presupuestales no pueden ser empleadas como una herramienta ordinaria de ejecución presupuestal puesto que están concebidas como “un instrumento de uso esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromiso se celebró”¹⁶.

Respecto de la distinción entre las reservas presupuestales y las vigencias futuras debe señalarse que contrario a estas últimas, “la reserva presupuestal supone la existencia de un compromiso presupuestal legalmente adquirido, en otras palabras, de la existencia de un acto o contrato expedido y perfeccionado por las autoridades públicas”. En cambio, en las vigencias futuras se realiza una autorización que afecta presupuestos futuros que “se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar y la vida jurídica de tales autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias”¹⁷.

Así las cosas, es importante hacer referencia a los “pagos de pasivos exigibles – vigencias expiradas” que procede en los casos en los que no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar o cuando habiéndose constituido no se realizó el pago respectivo. El artículo 49 de la Ley 2159 de 2021 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022” regula esta institución de la siguiente manera:

“Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por

¹⁶ Contraloría General de la República. Circular Externa 43 de 2008

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Radicado Nro. 08001-2331-000-2010-00987-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de *"Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas"*.

También procederá la operación prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni registro presupuestal.

Cuando se cumpla alguna de las anteriores condiciones, se podrá atender el gasto de *"Pago Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas"*, a través del rubro presupuestal correspondiente de acuerdo con el detalle del anexo del decreto de liquidación. Al momento de hacerse el registro presupuestal deberá dejarse consignada la expresión *"Pago Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas"*. Copia del acto administrativo que ordena su pago deberá ser remitido a la Contrataría General de la República. [...] (Cursiva fuera de texto).

En este sentido, el pago de "pasivos – vigencias expiradas" procederán cuando se cumplan los parámetros antes expuestos para las entidades que se rigen por dicha Ley. En los demás casos, se deberán atender las normas presupuestales particulares que lo regulen, atendiendo a la naturaleza de la entidad pública.

En conclusión, las entidades estatales deben planear sus contrataciones con fundamento en el principio de la anualidad del gasto, de manera que sus compromisos presupuestales deben ser ejecutados dentro de la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Sin embargo, como excepción a este principio se establecen mecanismos presupuestales dentro de los cuales se encuentran las vigencias futuras, que permite asumir compromisos que afecten el presupuesto de vigencias posteriores.

De esta manera, en caso de que en la etapa de planeación la entidad evidencie que el contrato a ejecutar exceda la vigencia fiscal correspondiente, deberá atender las previsiones legales sobre las excepciones al principio de anualidad del gasto y determinar cual resulta aplicable al caso en concreto. Dichas excepciones deben estar debidamente justificadas, cumplir con los

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

requisitos establecidos por la normativa vigente y seguir los procedimientos correspondientes para su autorizaciones y ejecución, conforme a lo descrito en este concepto.

En el mismo sentido, las decisiones que se tomen en el marco del proceso de selección o de la gestión contractual, que tengan un impacto en el plazo de ejecución del contrato, y en consecuencia, en la anualidad en la que se ejecutarán los recursos del contrato, deberán propender por garantizar el cumplimiento de la obligación de garantizar los recursos para ejecución del contrato que deriva de disposiciones como los artículos 25–num. 6 y 13– y 41 de la Ley 80 de 1993. Para el efecto, las entidades estatales deberán aplicar los mecanismos dispuestos en la normativa presupuestal que resulten más adecuada para la situación que se presenta.

Finalmente, es pertinente indicar que Colombia Compra Eficiente, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Por ello, serán las entidades públicas que adelantan el proceso de contratación, las facultadas para determinar en cada caso particular y concreto, con los principios básicos y las normas que rigen el EGCAP. En otras palabras, los conceptos de esta Agencia tienen como objeto la interpretación de normas de carácter general, esto es, del ordenamiento jurídico en abstracto, no la resolución de controversias o la asesoría para casos concretos; además, no son vinculantes o de obligatorio cumplimiento para el destinatario, sino que expresan la posición interpretativa del organismo que elabora el concepto.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de Colombia. Artículo 346
- Ley 80 de 1993. Artículo 25.
- Ley 819 de 2003. Artículos 8,10 y 11
- Decreto 111 de 1996. Artículos 10,11, 23, 89
- Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.1.7.3.2
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Radicado Nro. 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565) C.P. Enrique Gil Botero

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Radicado Nro. 08001-2331-000-2010-00987-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido sobre el principio de anualidad del gasto público y sus excepciones en los conceptos C-744 del 4 de febrero de 2022, C-850 del 5 de diciembre de 2024, C-082 del 7 de marzo de 2025, C-300 del 24 de abril de 2025, C-1220 del 3 de octubre de 2025, C-1537 del 25 de noviembre de 2025, C-1515 del 26 de noviembre de 2025, C-1557 del 04 de diciembre de 2025 y C-040 del 11 de febrero de 2025, entre otros.

Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

También le contamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Camila Alejandra Naranjo Gómez
Analista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE