



## CONSEJO DE ESTADO

## SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: **María del Pilar Bahamón Falla**

---

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

**Núm. Único:** 11001030600020250010500

**Núm. Radicación:** 2540

**Referencia:** interpretación y alcance del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 sobre programación presupuestal

El señor viceministro de Políticas y Normalización Ambiental, encargado en su momento de las funciones del ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitó a la Sala emitir concepto sobre la interpretación y el alcance del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones».

## I. ANTECEDENTES

En el escrito de consulta, el ministerio recordó que el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 establece:

**Artículo 8o. Reglamentación a la Programación Presupuestal.** La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

**En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.**

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Lo preceptuado en este artículo empezará a regir, una vez sea culminada la siguiente transición:

El treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.

Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes.

[Resalta la Sala]

Frente a esta norma, sin referir antecedentes o consideraciones adicionales, el ministerio plantea a la Sala las siguientes:

## II. PREGUNTAS

¿Es correcto entender que el término “en trámite” que usa el inciso 2 del art. 8 de la Ley 819 de 2003 refiere a todo proceso que se encuentre en cualquier fase posterior a (sic) publicación del aviso de convocatoria o publicación de pre-pliego de condiciones, siempre y cuando cuenten con todos los requerimientos legales incluida la disponibilidad presupuestal?

¿Esta interpretación tiene alguna variable cuando existe autorización de vigencias futuras?

## III. CONSIDERACIONES

De las preguntas formuladas por el ministerio consultante se advierte que la Sala deberá absolver los siguientes problemas jurídicos:

- i) ¿ Cuándo se entiende que un proceso de selección de contratistas se encuentra “en trámite”, para los efectos establecidos en el inciso 8 de la Ley 819 de 2003?
- ii) ¿ Cuáles son los requisitos presupuestales que deben cumplirse para dar apertura a los procesos de selección de contratistas, en especial cuando existen vigencias futuras?

Para absolver los interrogantes planteados en la consulta, la Sala estima necesario abordar las siguientes temáticas: i) inicio del proceso de selección y sus requisitos: en especial la disponibilidad presupuestal, ii) principio de anualidad presupuestal, iii) vigencias futuras, iv) objetivo y alcance del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 y, v) conclusiones sobre el alcance del inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003.

### **1. Inicio del proceso de selección y sus requisitos: en especial la disponibilidad presupuestal**

Sea lo primero señalar que la normativa se refiere, por un lado, al «Proceso de Contratación» y por otro, al «Proceso de Selección del Contratista».

Así, el artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional», modificado por el artículo 1 del Decreto 142 de 2023, define el «Proceso de Contratación» como:

[E]l conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde.

Como se observa, la disposición reglamentaria señala que el «Proceso de Contratación» inicia con la planeación del proceso.

Por su parte, tanto el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública como sus normas reglamentarias regulan el inicio del «Proceso de Selección del Contratista» y lo identifican con el acto (o resolución) de apertura del proceso, con la publicación concomitante o previa de los pliegos de condiciones para las modalidades de selección en los que procede.

Al acto de apertura del proceso hace referencia, en primer lugar, el artículo 25.12 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, en el cual se señala que, 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.

En segundo lugar, el numeral 1 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, establece que la licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

1o. El jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado.

De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta Ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad.

2o. La entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones, de conformidad con lo previsto en el numeral 5o. del artículo 24 de esta Ley, en los cuales se detallarán especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.

[...]

3. Modificado por el art. 224, Decreto Nacional 019 de 2012. Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación se publicarán hasta tres (3) avisos con intervalos entre dos (2) y cinco (5) días calendario, según lo exija la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en la página Web de la entidad contratante y en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP.

En defecto de dichos medios de comunicación, en los pequeños poblados, de acuerdo con los criterios que disponga el reglamento, se leerán por bando y se fijarán por avisos en los principales lugares públicos por el término de siete (7) días calendario, entre los cuales deberá incluir uno de los días de mercado en la respectiva población.

Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación. [...]. [Resalta la Sala].

Como lo advierte la doctrina<sup>1</sup>, las normas citadas se refieren, más que al contenido o requisitos del acto de apertura, a los requisitos que deben observarse para el cumplimiento del deber de planeación de la entidad, el cual debe surtirse antes de dar inicio al proceso, en especial lo relativo a adelantar los estudios previos.

---

<sup>1</sup> González López. Édgar. *Los contratos estatales. El proceso de selección y la modificación de los contratos.* Bogotá. 2004. Universidad Externado de Colombia Tirant. Asimismo, el autor señala que «Así, en estos artículos se señala que la entidad debe contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. De igual manera, la resolución de apertura debe estar precedida del estudio que contemple la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones. También se menciona que los estudios deben estar acompañados de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad». [...].

En concordancia con lo anterior, el artículo 8.º de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 6 de la Ley 1882 de 2018, establece la obligación de la Administración de publicar los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, dependiendo de la modalidad de contratación, y los estudios previos, antes de la expedición del acto administrativo de apertura del proceso, con el objeto de recibir observaciones, las cuales, a su vez, deben ser contestadas por la entidad estatal en forma motivada<sup>2</sup>.

Sin embargo, la misma norma precisa que la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes no genera obligación para la entidad de dar apertura al proceso de selección, ni tampoco contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de pliego de condiciones.

Se trata de actuaciones administrativas anteriores a la apertura del proceso de selección del contratista, que no obligan a la Administración para darle inicio, pero que se deben adelantar con el fin de dotar de mayor transparencia y eficacia el proceso.

Ahora, el artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015, que compiló el art. 24 del Decreto 1510 de 2013, prevé:

**Artículo 2.2.1.1.2.1.5. Acto administrativo de apertura del proceso de selección.** La Entidad Estatal debe ordenar la apertura del proceso de selección, mediante acto administrativo de carácter general, sin perjuicio de lo dispuesto en las Disposiciones Especiales para las modalidades de selección, previstas en el capítulo 2 del presente título. El acto administrativo de que trata el presente artículo debe señalar:

1. El objeto de la contratación a realizar.
2. La modalidad de selección que corresponda a la contratación.
3. El cronograma.
4. El lugar físico o electrónico en que se puede consultar y retirar los pliegos de condiciones y los estudios y documentos previos.

---

<sup>2</sup> Ley 1150 de 2007, artículo 8.º: De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos. Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuaníme, suficiente y oportuna.

La publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes no genera obligación para la entidad de dar apertura al proceso de selección.

Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración.

Las entidades deberán publicar las razones por las cuales se acogen o rechazan las observaciones a los proyectos de pliegos.

Parágrafo. No es obligatorio contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de pliego de condiciones.

5. la convocatoria para las veedurías ciudadanas.
6. el certificado de disponibilidad presupuestal, en concordancia con los normas orgánicas correspondientes.
7. los demás asuntos que se consideren pertinentes de acuerdo con cada una de las modalidades de selección. [Resalta la Sala]

Como se observa, la norma señala el contenido del acto administrativo de apertura, del cual se deriva la exigencia de contar con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, en adelante CDP<sup>3</sup>, al momento de la apertura de un proceso de selección, en concordancia con lo dispuesto en el 25.6 de la Ley 80 de 1993<sup>4</sup>, en desarrollo del principio de economía.

Al respecto, debe recordarse que, una cosa es el requisito de obtener las disponibilidades presupuestales (CDP) correspondientes para iniciar el proceso de selección, y otro el de registro o reserva presupuestal (RP), el cual corresponde a un requisito de ejecución del contrato<sup>5</sup>.

Como lo ha resaltado la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, la expedición de la disponibilidad presupuestal no implica una afectación permanente del presupuesto, dado que el negocio jurídico para el cual se verificó la existencia de recursos, puede finalmente no ser celebrado por la entidad. Por su parte, el registro presupuestal sí corresponde a la afectación directa y específica del presupuesto de la entidad con una obligación determinada, pues esta implica la inscripción expresa de que el negocio se hace con dicho presupuesto, de tal manera que queda reservada exclusivamente para el cumplimiento de un determinado contrato.

---

<sup>3</sup> Al respecto, se destaca que el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 (EOP) prevé que todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos, así:

«Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro, se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o porque en éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados» [...].

<sup>4</sup> Art. 25. Del principio de economía: [...] 6o. Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales. (La expresión «Concurso» fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de junio de 2009, expediente 16495. Sentencias del 28 de junio de 2012, expediente 23191. Sentencia del 12 de noviembre de 2014, expediente 34324 y Sentencia del 12 de agosto de 2014, expediente 28565. C. P.: Enrique Gil Botero.

De igual manera, es importante anticipar que, cuando se trate de un contrato con vigencias futuras ordinarias, además del certificado de disponibilidad presupuestal, será necesario contar con la aprobación de dichas vigencias futuras, tal como se analizará más adelante.

Ahora bien, el segundo de los requisitos exigidos para la apertura del proceso de selección que es importante resaltar para este dictamen, es la indicación del lugar donde se pueden consultar o retirar los pliegos de condiciones. Esto, a efectos de relevar que los pliegos, los cuales definen y orientan todo el proceso de selección y la ejecución del contrato, deben ser publicados de manera concomitante o previa al acto de apertura del proceso<sup>6</sup>.

Así se infiere del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, el cual señala la responsabilidad de los servidores públicos cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado, los pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos o evaluaciones que fueren necesarios. Disposición frente a la cual habría que entender que la obligación de los servidores públicos no solo es elaborar los pliegos, sino cumplir con su expedición y publicación en el SECOP<sup>7</sup>.

Así las cosas, se concluye que es el acto o resolución de apertura del proceso de selección, lo que le da inicio. Por ende, una vez expedido y publicado dicho acto administrativo, el cual aplica por regla general a todos los procesos de selección de contratistas, sin perjuicio de las excepciones legales, se entiende que se encuentra en trámite el respectivo proceso.

Lo anterior, sin perjuicio de que la Administración esté en la obligación de adelantar con anterioridad varias actuaciones preparatorias, derivadas del principio de planeación, como la realización de estudios previos, así como la publicación del

---

<sup>6</sup> El artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 de 2015, establece el contenido mínimo de los pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información: [...]

(Decreto 1510 de 2013, artículo 22)

<sup>7</sup> González López. Edgar. González López. Édgar. *Los contratos estatales. El proceso de selección y la modificación de los contratos.* Bogotá. 2004. Universidad Externado de Colombia Tirant.

aviso de convocatoria<sup>8</sup> para las modalidades de contratación que aplique<sup>9</sup> y la publicación del proyecto de pliegos en los procesos en los que procede<sup>10</sup>.

## 2. Principio de anualidad presupuestal

Como lo ha analizado esta Sala en anteriores oportunidades<sup>11</sup>, desde el propio texto constitucional el régimen presupuestal público determina la existencia de un período o vigencia anual del presupuesto. En primer lugar, con la previsión de la obligación del Gobierno de formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones para su presentación al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura (art. 346 C.P.)<sup>12</sup>; en segundo lugar, al regular la adopción del presupuesto del año anterior cuando no hubiere sido presentado dentro del plazo de diez días señalado (art. 348 C.P.) y, finalmente, al ordenar en el artículo 347 C.P. que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

Esta periodicidad del presupuesto se desarrolla en la legislación orgánica del presupuesto, contenida en el Decreto 111 de 1996 «Estatuto Orgánico del Presupuesto», (en adelante EOP) que compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

---

<sup>8</sup> Según lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.3.4 del Decreto 1082 de 2015, el contenido del aviso de convocatoria publicado en el SECOP, debe incluir la forma en que los interesados pueden presentar sus manifestaciones de interés y acreditar los requisitos habilitantes de experiencia, formación, publicaciones, capacidad de organización del interesado y su equipo de trabajo. El aviso también debe aclarar que la entidad seleccionará un número máximo de precalificados, así como el sorteo que se debe adelantar para conformar esta lista cuando el número de interesados sea superior al previsto por la entidad.

<sup>9</sup> Según lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.2. del Decreto 1082 de 2015, el cual compiló el artículo 21 que del Decreto 1510 de 2013, en los Procesos de Contratación adelantados bajo las modalidades de selección de mínima cuantía y contratación directa, no es necesaria la expedición y publicación del aviso de convocatoria en el SECOP.

<sup>10</sup> El artículo 2.2.1.1.2.1.4. del Decreto 1082 de 2015, establece que los interesados pueden hacer comentarios al proyecto de pliegos de condiciones a partir de la fecha de publicación de los mismos: (a) durante un término de diez (10) días hábiles en la licitación pública; y (b) durante un término de cinco (5) días hábiles en la selección abreviada y el concurso de méritos.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 23 de octubre de 2003. Radicación No 1520.

<sup>12</sup> Artículo 346. Inciso 1o. modificado por el artículo 3o del Acto Legislativo 3 de 2011. 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.

Así, el artículo 14 del EOP establece el principio de anualidad del presupuesto, en los siguientes términos:

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. (L. 38/89, art. 10).

En concordancia con lo anterior, el artículo 89 del mencionado estatuto señala:

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser **ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.**

Después del 31 de diciembre de cada año **estas autorizaciones expiran** y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las **reservas presupuestales 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 Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8). [Negrillas de la Sala].

Estas disposiciones reiteran que el presupuesto corresponde a un periodo o vigencia anual, lo cual tiene manifestaciones prácticas en todo el ejercicio fiscal, en especial en la apropiación y ejecución del presupuesto. Específicamente, que estas apropiaciones deben ejecutarse durante la vigencia fiscal respectiva, sin perjuicio de las reservas presupuestales admitidas en casos excepcionales, a las que hace referencia el artículo 89 transcrito, y de la institución de las vigencias futuras, a las cuales se hará referencia más adelante.

Sobre el principio de anualidad del presupuesto previsto en estas disposiciones, la Corte Constitucional, en una de sus primeras decisiones sobre el tema manifestó:

El principio de la anualidad. Según el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, los procesos presupuestales se cortarán anualmente y sólo excepcionalmente se trasladan al año siguiente débitos contra el tesoro o reservas no utilizadas. Esta Corporación no encuentra que esta norma vulnere lo dispuesto por el artículo 339 de la Carta Política en lo relativo a los presupuestos plurianuales vinculados con el plan de inversiones. El establecimiento de un ejercicio fiscal anual, por razones estructurales, operativas y tributarias, entre otras, no riñe con la

consagración de un horizonte plurianual del componente de inversión cuando ello sea necesario. La Constitución, por estas razones, conserva el principio de anualidad en los artículos 346, inciso primero, 348 y 350<sup>13</sup>.

Posteriormente, en la Sentencia C – 192 de 1997, la Corte Constitucional señaló:

[...] En efecto, conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (CP art. 346), por lo cual una partida debe ser **ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo**, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos **inevitablemente expiran o caducan**, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores<sup>[4]14</sup>. [...].

[...]. Esto muestra que las apropiaciones presupuestales no son órdenes de gasto sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, “autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para **ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva**” (Art. 89 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto que compila los artículos 72 de la Ley 38 de 1989, 38 de la Ley 179 de 1994 y 8º de la Ley 225 de 1995). La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en **un período específico**. [Negrillas de la Sala].

Finalmente, la Corte Constitucional, al analizar el citado artículo 14 del EOP, reiteró, en la Sentencia C – 178 de 2021, «que las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto tienen un alcance temporal definido, y deben ser instrumentales para el cumplimiento efectivo del presupuesto que con ellas se aprueba, esto es para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado».

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto 1520 de 2003, reiterado en el Concepto 2509 de 2023<sup>15</sup>, señaló que el principio de anualidad:

[T]iene como consecuencia jurídica el que las partidas o apropiaciones contenidas en el presupuesto solamente pueden ser utilizadas como autorización máxima de gasto, dentro de la vigencia anual respectiva, vencida la cual expiran, y con esta la autorización para comprometer los recursos que forman parte del presupuesto, pues con ellos se atienden los compromisos que se adquieren en la respectiva vigencia presupuestal, sin perjuicio de haberse

<sup>13</sup>Corte Constitucional. Sentencia C – 478 de 1992.

<sup>14</sup> Cita original 4: Ver el artículo.14 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto que reproduce el artículo 10 de la Ley 38 de 1989. Ver igualmente el artículo 89 del decreto 111 de 1996 que compila los artículos 72 de la Ley 38 de 1989, 38 de la Ley 179 de 1994 y 8º de la Ley 225 de 1995

<sup>15</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2023. Radicación interna No 2509.

realizado dentro de ella el registro y constitución de reservas (Decreto 111/96, art. 89) o de la destinación de los saldos de las apropiaciones no comprometidas al balance del tesoro, que conforman los recursos de capital (Decreto 111/96, art. 31).

No obstante, lo anterior el Consejo de Estado ha señalado que, 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.»<sup>16</sup>.

Así, como se analizará en los acápite siguientes, el principio de anualidad presupuestal tiene como excepciones la figura de las reservas presupuestales y las vigencias futuras. Estas últimas, objeto de especial interés para la consulta formulada a la Sala.

### 3. Vigencias futuras

Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, las vigencias futuras «no son otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos, y se tienen como excepciones al principio mencionado [de anualidad del presupuesto], en tanto que la autorización de los gastos 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»<sup>17</sup>.

Asimismo, ha precisado que:

La anualidad, no obstante, no es un principio 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.

Precisamente, las vigencias futuras constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal. Estas vigencias, según se ha definido por la doctrina, no son otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos, y se tienen como excepciones al principio mencionado, en tanto

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1o de febrero de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, núm. único de radicación 08001-23-31-000-2010-00987-01. Reiterada en: Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Radicación núm. 11001-03-24-000-2010-00558-00.

que la autorización de los gastos 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.

En consonancia lo anterior (sic), igualmente se ha precisado que las vigencias futuras 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.

Este mecanismo, en definitiva, permite la ejecución de proyectos sin que exista la restricción de la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal<sup>18</sup>.

De esta manera, se advierte que la misma legislación orgánica del presupuesto prevé que el principio de anualidad del presupuesto no es absoluto, pues admite la posibilidad de comprometer recursos de vigencias fiscales futuras, diferentes a aquella en que se realiza el compromiso.

### **3.1. La regulación original de las vigencias futuras<sup>19</sup>**

Este instrumento presupuestal fue inicialmente regulado por el artículo 9<sup>20</sup> de la Ley 179 de 1994 «por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto», disposición que señaló lo siguiente:

**Artículo 9. Un artículo nuevo, que quedará así:** La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> En este numeral se reproduce, de manera sucinta, el análisis realizado en el Concepto del 5 de septiembre de 2023. Radicación interna No 2509.

<sup>20</sup> Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 023 de 1996.

consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

[...]

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.[...]

La norma consagró la posibilidad de asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuestos de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.

Como al momento de autorizarse la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras no se ha preparado, presentado, ni expedido la respectiva ley de apropiaciones - o los correspondientes actos administrativos locales - con cargo a lo cual se han de cumplir los compromisos, el Legislador impuso la obligación al Gobierno de presentar, en el proyecto de presupuesto, un articulado sobre esta asunción de obligaciones para vigencias futuras.

Posteriormente, la Ley 225 de 1995 «Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto» adicionó al régimen presupuestal una nueva modalidad de vigencias futuras, así:

**Artículo 3.** El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el consejo, para estos casos.

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en éstos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

La norma transcrita reguló entonces «casos excepcionales» en los cuales se podía autorizar la asunción de obligaciones que afectarían el presupuesto de vigencias futuras «sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización» con destino a los rubros allí mencionados, previa autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

De esta manera quedan reguladas en el ordenamiento dos tipos de vigencias futuras, como instrumento presupuestal que permite, previo el cumplimiento de las exigencias legales señaladas, planear o programar proyectos de mediano o largo plazo, y superar así la limitación que por regla general impone el principio de anualidad presupuestal. Cada uno de estos tipos de vigencias futuras con una finalidad y alcance distinto.

Al respecto, en el Concepto 2509 de 2023<sup>21</sup> esta Sala señaló:

Si bien las Leyes 179 de 1994, artículo 9, y 225 de 1995, artículo 3, aluden a vigencias futuras, en todo caso son dos disposiciones con origen y finalidad diferente pues: *i)* las previstas en el artículo 9 de la Ley 179, autorizan la asunción de obligaciones cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de tales vigencias, *ii)* mientras que las calificadas como *excepcionales* por el artículo 3 de la Ley 225, no tienen apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización y solo pueden otorgarse para los proyectos señalados en esa norma.

Además, las excepcionales solo estarían autorizadas para la «Nación y sus entidades», en tanto que las dispuestas por la Ley 179 resultan aplicables expresamente a las entidades territoriales.

### **3.2. Modificaciones introducidas por la Ley 819 de 2003**

La Ley 819, del 9 de julio de 2003, «[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones» introdujo importantes modificaciones al sistema presupuestal colombiano.

Entre estas se encuentran las introducidas al régimen jurídico de las vigencias futuras, las cuales fueron clasificadas expresamente por la nueva normativa entre: i) vigencias futuras ordinarias, referidas a la asunción de obligaciones que comprenden recursos de la vigencia fiscal en curso (art. 10 y 12), y ii) las vigencias futuras excepcionales, previstas para casos excepcionales y las cuales admiten la asunción de obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización (art. 11).

Así, el artículo 10 de la ley se refiere a las «vigencias futuras ordinarias» y sustituye el artículo 9 de la Ley 179 de 1994 (actualmente correspondiente al artículo 23 del EOP), así:

---

<sup>21</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2023. Radicación interna No 2509.

**Artículo 10. Vigencias Futuras Ordinarias.** El artículo 9o de la Ley 179 de 1994 quedará así:

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 1o 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;**

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.**

[...]

**PARÁGRAFO.** Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior. [Negrilla de la Sala].

Las modificaciones trascendentes de la nueva regulación sobre las vigencias futuras ordinarias son:

- i) La autorización de las vigencias futuras ordinarias a nivel nacional pasó al Confis, pero puede ser delegada a la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme al parágrafo de la norma;
- ii) Se exige que para la solicitud de vigencias futuras ordinarias se cuente, como mínimo, con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

- iii) Se prevé que el monto máximo de las vigencias futuras ordinarias, el plazo y las condiciones de estas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo regulado por la misma Ley 819 de 2003 y,
- iv) Se establece que 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.

Ahora, este tipo de asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras denominadas por la ley como «ordinarias», fueron reguladas por la misma ley de manera individual y especial para el caso de las entidades territoriales.

Sobre esta regulación, la Sala, en el Concepto PL006 del 25 de octubre de 2023, concluyó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- i) La autorización para comprometer vigencias futuras en el nivel territorial corresponde al órgano que aprueba el presupuesto anual; asamblea departamental o concejo municipal (artículos 300, numeral 6, y 313, numeral 6, CP, respectivamente).

El hecho de que sean solicitadas a iniciativa del gobierno territorial correspondiente, previa aprobación del «Confis territorial o el órgano que haga sus veces», no soslaya el hecho que sea el órgano de representación popular en el respectivo nivel territorial el que tome la decisión de conceder la autorización sobre la vigencia futura, lo que materializa el derecho de representación de los ciudadanos y el control social y político que debe ejercerse en la ejecución de los gastos autorizados para la Administración.

- ii) Es claro que con ocasión de la Ley 819 de 2003, las autorizaciones de vigencias futuras quedaron sometidas al Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que llevaría, en principio, a la racionalización y planificación de las mencionadas vigencias.

- iii) De las vigencias futuras aprobadas, como mínimo se deberán apropiar el quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas. Quiere decir lo anterior que, en las vigencias futuras ordinarias de las entidades territoriales, la ejecución del gasto (contrato o proyecto) se inicia en el año en que se concede la autorización en el cual, además, se debe comprometer y ejecutar por lo menos el 15% del monto de la vigencia futura que se autorice.

[...]

- vi) La autorización para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno de la administración

territorial correspondiente. Se exceptúan los proyectos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

vii) En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. [...]

viii) La Ley 819 distingue las vigencias futuras de las operaciones de crédito público, pues estas últimas sí pueden ser celebradas en el último año de gobierno. De allí que se sostenga que las vigencias futuras son una operación de gasto y no de ingreso. [Subrayado fuera del texto].

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, reguló las «vigencias futuras excepcionales» y sustituyó el artículo 3 de la Ley 225 de 1995 (hoy correspondiente al artículo 24 del EOP):

**Artículo 11 Vigencias futuras excepcionales.** El artículo 3 de la Ley 225 de 1995 quedará así:

El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. **El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1o de esta ley.**

La secretaría ejecutiva del Confis enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público. [Resalta la Sala].

Al tenor de esta disposición, la Sección Primera de la Corporación ha concluido que esta modalidad de vigencias futuras tiene como elementos esenciales los siguientes:

(i) Su aprobación no exige que se cuente con una apropiación mínima en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

(ii) Se encuentran establecidas exclusivamente para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones.

(iii) Su monto máximo, plazo y condiciones deben ajustarse a las metas plurianuales del marco Fiscal de Mediando Plazo.

(iv) Las características de estas obras, generalmente de alto costo y de gran magnitud, suponen en muchos casos que sea difícil disponer, para la vigencia en que se autorizan, de la formalización del financiamiento necesario para acreditar una apropiación inicial<sup>22</sup>. [Subraya la Sala].

Para los efectos de absolver la consulta formulada a la Sala, se destaca que, como se explicará a continuación, las vigencias futuras excepcionales implican que, en la vigencia fiscal en la cual se autorizan no existe apropiación presupuestal.

### 3.3. Ley 1483 de 2011

Finalmente, el artículo de la Ley 1483 de 2011 «Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales», y el Decreto reglamentario 2767 de 2012, regulan expresamente<sup>23</sup> el régimen de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.

El art. 1 de la citada ley señala:

**Artículo 1o. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.** En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Radicación núm. 11001-03-24-000-2010-00558-00.

<sup>23</sup> Hasta la expedición de esta ley existía debate jurídico sobre la aplicabilidad de las vigencias futuras excepcionales a nivel territorial, toda vez que la Ley 819 de 2003 no las reguló expresamente. Sin embargo, el criterio prevalente en la Sección Primera del Consejo de Estado era que sí eran aplicables, en virtud del principio de igualdad. Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Radicación núm. 11001-03-24-000-2010-00558-00.

b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5o de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, 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 Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

[...].

Sobre la referida normativa, el Concepto 2509 de 2023, varias veces citado en este dictamen, concluyó:

[L]a Ley 1483 de 2011 dispone que en las vigencias futuras excepcionales, por la envergadura de los proyectos que se pretenden financiar, las asambleas o concejos podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, a diferencia de lo que ocurre con las vigencias futuras ordinarias previstas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

El supuesto fáctico del artículo 1 de la Ley 1483, parte de que el proyecto (gasto) que pretende realizar la entidad territorial, no va a ejecutarse ni empezará su ejecución en el año fiscal en que se autoriza la vigencia futura excepcional, puesto que no cuenta con apropiación para ese año. De esta manera, las vigencias futuras afectarán el presupuesto (o presupuestos) de gastos de vigencia (s) posterior (es), conforme a los términos que hayan sido autorizados por la correspondiente asamblea o concejo.

Es por lo anterior que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostiene que las vigencias futuras consisten en «autorizaciones para adquirir compromisos que afectarán presupuestos de una o varias vigencias fiscales siguientes a la vigencia en que se aprueban»<sup>24</sup>. [Subrayado fuera del texto].

Así las cosas, es claro que una de las diferencias fundamentales entre las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, es que en las primeras, los proyectos que se pretenden financiar a través de esa modalidad deben contar con apropiaciones presupuestales en el periodo fiscal en que se autorizan, mientras que en las excepcionales se afecta el presupuesto de vigencias futuras, sin que se requiera apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

#### **4. Objetivo y alcance del artículo 8 de la Ley 819 de 2003**

##### **4.1. El contenido del texto legal**

Revisados los antecedentes de la Ley 819 de 2003, se aprecia que tuvo origen en el Proyecto de Ley 230 de 2002<sup>25</sup>, «por el cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, transparencia y responsabilidad fiscal».

Uno de los objetivos de este proyecto, relevantes para la presente consulta, fue la fijación de reglas de disciplina fiscal, incorporadas en el capítulo III del articulado del proyecto de ley y tituladas de la siguiente manera:

Artículo 7: Reglamentación a la programación presupuestal [...]

Artículo 8: Presupuestos entidades descentralizadas [...]

Artículo 9: Vigencias futuras [...]

Artículo 10: Unidad de Caja [...]

Artículo 11: Límite temporal al aumento de gastos de personal [...]

Ahora bien, el referido artículo previó lo siguiente:

#### **CAPITULO III**

##### **Reglas de disciplina fiscal**

Artículo 7o. *Reglamentación a la programación presupuestal.* La preparación y ejecución del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse al Plan Financiero de manera que las apropiaciones

---

<sup>24</sup> Dirección General de Apoyo Fiscal, «*El marco fiscal de mediano plazo, herramienta estratégica de planeación financiera en entidades territoriales*». Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Cartilla%20Marco%20Fiscal.pdf>. Consultada el 29 de agosto de 2023.

<sup>25</sup> Congreso de la República. Proyecto de Ley número 230 de 2002, Cámara. Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Gaceta del Congreso Año XI. No 86. Bogotá. D.C. 8 de abril de 2002. Págs. 1 y ss.

presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Las reservas presupuestales de la Nación y las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente. Para tal efecto, si la reserva afecta recursos de funcionamiento se ampararán en apropiaciones de funcionamiento programadas para el mismo fin de la obligación o similares, si se trata de reservas que afectan recursos de inversión se ampararán con recursos de los proyectos de similar naturaleza o propósito.

En los procesos contractuales cuando no se perfeccione el contrato antes del 31 de diciembre, las obligaciones que se generen se pagarán con cargo a las apropiaciones vigentes en el momento del perfeccionamiento.

En los eventos anteriores se expedirá nuevo certificado de disponibilidad con cargo a los recursos apropiados para el mismo fin o de similar naturaleza o propósito.

Parágrafo: Para el año 2003 el 35% de las reservas presupuestales de la Nación y de las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente. Para el año 2024 el 70% de las reservas presupuestales e la Nación y las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente. [Subraya la Sala].

Como se observa, los textos subrayados dejan claro que, si existe un proceso de contratación en trámite que no se perfeccione antes del 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, las obligaciones que se deriven del futuro contrato se pagarán con cargo a las apropiaciones de la anualidad en el que este se celebre y se ejecute el contrato.

De esta manera, se ratifica el principio de anualidad presupuestal en virtud del cual, las apropiaciones presupuestales aprobadas deben ejecutarse durante la misma vigencia. Por lo tanto, el proyecto preveía expresamente que, si el contrato para el cual se tramitó una apropiación presupuestal no era celebrado y ejecutado en la misma anualidad, debía tramitarse un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.

En esta línea, el informe de ponencia para primer debate de los Proyectos de Leyes acumulados, número 159 de 2002 Senado y 230 de 2002 Cámara, señaló que los principales apartes del proyecto de ley consistían, entre otros<sup>26</sup>, en que: «4. Las apropiaciones presupuestales aprobadas se ejecuten durante la vigencia».

---

<sup>26</sup> Congreso de la República. Proyecto de Ley número 159 de 2002 Senado y 230 de 2002, Cámara. Gaceta 176 del 25 de abril de 2003. Pág. 3 ss.

Ahora bien, fue con los cambios propuestos para segundo debate del referido proyecto de ley<sup>27</sup> que se modificó el texto del inciso segundo del artículo 7 original y se adoptó el que finalmente fue incorporado en el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003, frente a lo cual la ponencia precisó:

Modificaciones propuestas para segundo debate:

[...]

**11. Reglamentación a la Programación Presupuestal (Artículo 8o)**

Con la redacción propuesta se hace más riguroso el objetivo de este artículo, que es encausar la ejecución presupuestal dentro de la programación que se hace para cada vigencia, consiguendo con ello mayor transparencia.

En este punto del análisis es importante retomar el texto integral del citado artículo 8 de la Ley 819 de 2003:

**Artículo 8o. Reglamentación a la Programación Presupuestal.** La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

**En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.**

**Parágrafo transitorio.** Lo preceptuado en este artículo empezará a regir, una vez sea culminada la siguiente transición:

El treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.

---

<sup>27</sup> Congreso de la República. Proyecto de Ley número 159 de 2002 Senado y 230 de 2002, Cámara. Gaceta del Congreso No 465. 1 de noviembre de 2002. Pág. 1-12.

Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes.

[Resalta la Sala]

Como se observa, el primer inciso de la disposición reitera la regla general de que las autoridades públicas no podrán adquirir, luego del 31 de diciembre de cada año, compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales de la anualidad que se cierra.

En consonancia con lo anterior, el inciso segundo advierte, como ya se mencionó, que si se inició un trámite contractual en una vigencia fiscal, con la respectiva apropiación presupuestal, pero el contrato no alcanzó a celebrarse y ejecutarse en esa misma vigencia, deberá perfeccionarse con los recursos de la nueva vigencia fiscal, previa realización de los ajustes presupuestales correspondientes, dentro de los cuales se destaca, en primera medida, la expedición de un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.

De esta manera, el objetivo integral de la norma es reforzar el principio de anualidad presupuestal, según el cual la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un año, de conformidad con el artículo 346 Superior.

Lo anterior, sin perjuicio de dos excepciones previstas por el legislador frente al principio de anualidad presupuestal: i) las reservas presupuestales<sup>28</sup> y ii) las

---

<sup>28</sup> «Sobre las reservas presupuestales y su relación con las reglas previstas en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, se advierte que, una interpretación sistemática de los incisos uno y dos del artículo 8 de la Ley 819 de 2003, con el párrafo de la misma norma, llevó a que algunos operadores jurídicos consideraran que esta norma excluía la institución de las reservas presupuestales, tanto para la Nación como para las entidades territoriales, una vez terminada la transición prevista en el mencionado régimen de transición regulado en el citado párrafo».

Así lo señaló la Dirección de Apoyo Fiscal y la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la Circular Externa 43 de 2008, afirmando que, aún después de terminada la transición contemplada en el precitado párrafo se mantenía la figura de las reservas presupuestales, por las siguientes razones:

“(i). El artículo 8° de la Ley 819 de 2003 no derogó, ni expresa, ni tácitamente, el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma que consagra la existencia de las reservas presupuestales [...].

(ii). El inciso primero del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, reglamentario de la programación presupuestal, determina que dicha programación debe realizarse "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", lo que significa que una adecuada planeación presupuestal de la Nación y de las entidades territoriales, implica que sólo se incorporen en los presupuestos anuales, los recursos a ejecutar en la respectiva vigencia, y acorde con tal planeación, los compromisos que se celebren deben ejecutarse en dicha anualidad, en el entendido que los bienes y servicios que se adquieran están destinados a ser recibidos en la misma vigencia en que se celebra el respectivo compromiso. Sin perjuicio de lo anterior, si una entidad ejecutora, del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia

vigencias futuras. Estas últimas, reguladas justamente en los artículos 10, 11 y 12 de la misma Ley 819 de 2003, en los términos analizados en el acápite anterior.

#### 4.2. Reglamentación del artículo 8 de la Ley 819 de 2003

El artículo 8 de la Ley 819 de 2003 fue inicialmente reglamentado por el artículo 19 del Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto, el cual estableció:

**Artículo 19. Ejecución Presupuestal:** En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 49 de la Ley 179 de 1994, 10 y 11 de la Ley 819 de 2003, cuando se requiera exceder la anualidad, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

De conformidad con el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución, entendida como entrega de bienes o prestación de servicios, se realice en la respectiva vigencia fiscal. En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

---

correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente etc. no lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.

(iii). La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender porque las entidades ejecutoras sólo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad, de tal manera que las reservas presupuestales no se siguiesen utilizando como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicio destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente, sino en 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.

(iv). Al finalizar la transición contemplada en el párrafo del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, momento a partir del cual entró en vigencia plenamente el contenido de la citada disposición, y no existiendo en dicha norma una indicación expresa sobre el presupuesto que atendería las reservas presupuestales a constituirse a partir del cierre de la vigencia fiscal 2006, a nivel nacional deberá aplicarse el contenido del artículo 31 de la Ley 344 de 1996. [...]. Así lo dispuso en forma expresa el artículo 2° del Decreto 1957 de 2007». [Subraya la Sala].

En el evento en que los requisitos de los anteriores incisos no se puedan cumplir, procederá la constitución de reservas presupuestales en los términos del artículo 8° de la Ley 225 de 1995, previa justificación del ordenador del gasto, según los criterios que fije el Gobierno Nacional.

Los compromisos presupuestales, requieren para su perfeccionamiento del registro presupuestal. [Subraya la Sala].

Como se observa, esta disposición reprodujo el precepto del segundo inciso del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 y, adicionalmente, precisó que, en el evento en que los requisitos de esa disposición no se puedan cumplir, procedería la constitución de reservas presupuestales en los términos del artículo 8° de la Ley 225 de 1995<sup>29</sup>, previa justificación del ordenador del gasto, según los criterios que fije el Gobierno Nacional.

Posteriormente, el artículo citado fue derogado y sustituido por el Decreto 1957 de 2007, «Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia», compilado por el artículo 2.8.1.7.1.12. en el Decreto 1068 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público». En efecto, esta última normativa prevé:

**Artículo 2.8.1.7.1.12. Afectación del presupuesto para procesos de selección en trámite:** Cuando quiera que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y la celebración y perfeccionamiento del respectivo contrato se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, este se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia.

---

<sup>29</sup> **Artículo 8o.** El artículo 72 de la Ley 38 de 1989 modificado por el artículo 38 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales 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 Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo.

Lo previsto en el inciso anterior sólo procederá cuando los ajustes presupuestales requeridos para tal fin impliquen modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso. (Artículo 3 del Decreto 1957 de 2007).

La norma reglamentaria no se refiere expresamente a la exigencia prevista en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, para que los procesos contractuales iniciados en una vigencia fiscal, con todos los requisitos legales, puedan ser atendidos con el presupuesto de esta última vigencia: esto es, que se adelanten previamente los ajustes presupuestales correspondientes.

Sin embargo, se advierte que la exigencia legal se mantiene y que los ajustes presupuestales varían según el caso, así:

1. Si el proceso contractual solo cuenta con CDP no prevé vigencias futuras, sino que se pretendía financiar con cargo al presupuesto de una única vigencia fiscal, se requerirá tramitar un nuevo certificado presupuestal. Así se desprende de lo previsto en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, el cual hace énfasis en el requisito de la disponibilidad presupuestal y, además, de lo señalado en el proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la referida disposición, en el cual se establecía expresamente la exigencia de tramitar un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.
2. Si se trata de un proceso contractual que cuenta con la autorización de vigencia futuras extraordinarias, se requerirá una nueva autorización de estas vigencias.

Así se desprende de lo establecido en el mismo Decreto 1068 de 2015, el cual, antes del artículo 2.8.1.7.1.12. compiló la siguiente norma:

**Artículo 2.8.1.7.1.11.** Vigencias futuras en procesos de selección: Los procesos de selección amparados con vigencias futuras excepcionales **que no se adjudiquen en la vigencia fiscal en que se autorizaron, requerirán una nueva autorización, antes de su perfeccionamiento**, sin que sea necesario iniciar el proceso de selección (Art. 2 del Decreto 3629 de 2004). [Resalta la Sala].

Una interpretación sistemática de esta disposición, con lo establecido en el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003, permite concluir que, cuando no se finaliza el proceso de selección del contratista en una vigencia fiscal y el perfeccionamiento y ejecución del contrato se presenta en la vigencia fiscal siguiente y, adicionalmente, existen vigencias futuras excepcionales, se requerirá una nueva autorización de la vigencia futura,

antes del perfeccionamiento del contrato, sin que sea necesario iniciar el proceso de selección.

3. Si se trata de un proceso contractual que cuenta con vigencias futuras ordinarias, para las cuales se exige contar con un CDP de por lo menos el 15% del presupuesto del contrato para la vigencia en la que se da apertura al proceso de selección y con la autorización de las vigencias futuras, será necesario tramitar un nuevo CDP y la autorización de vigencias futuras, tal como se deduce de las dos reglas anteriores.

## **6. Conclusiones sobre el alcance del inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003**

Conforme a lo analizado en los numerales anteriores, la Sala llega a las siguientes conclusiones relevantes sobre el contenido y alcance del inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003, objeto de la consulta:

- i) La publicación del acto administrativo de apertura del respectivo proceso de contratación, con la publicación concomitante o previa de los pliegos de condiciones, cuando estos proceden, constituye el momento en que se inicia el proceso de selección del contratista y, por tanto, debe entenderse en “trámite”.
- ii) Para ese momento será necesario contar con el certificado de disponibilidad presupuestal que respalde el proceso de contratación y el futuro contrato.
- iii) Por regla general y conforme al principio de anualidad del gasto, los recursos objeto del certificado de disponibilidad presupuestal deben ser comprometidos y ejecutados durante la misma vigencia fiscal, so pena de que el futuro contrato deba realizarse con los recursos de la siguiente vigencia fiscal, previo los ajustes presupuestales correspondientes, conforme lo señala el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.
- iv) Cuando el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 se refiere a «los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal» [subraya la Sala] debe entenderse que todos los procesos deben contar con disponibilidad presupuestal, con excepción de los tramitados con aprobación de vigencias futuras excepcionales, toda vez que estas permiten que no se realicen apropiaciones para la vigencia fiscal en la que se adelanta el proceso contractual.
- v) Cuando el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 señala que, en el supuesto fáctico previsto en la misma normativa «la celebración y perfeccionamiento del respectivo contrato se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, este se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia» hace referencia:

- En primer lugar, a la exigencia de tramitar un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal con cargo a la vigencia fiscal en la que se perfeccionará el contrato. A esta conclusión se llega, teniendo en cuenta la interpretación del inciso segundo del artículo 8 de la Ley 819 de 2003, en concordancia con los antecedentes legislativos de la norma.
- La norma citada en precedencia implica, igualmente, la exigencia de realizar los ajustes presupuestales necesarios en relación con las vigencias futuras existentes. Ajustes para los cuales es necesario tener en cuenta lo regulado en el artículo 2.8.1.7.1.11. del Decreto 1068 de 2015, sobre vigencias futuras en procesos de selección.

En consecuencia, cuando existen vigencias futuras excepcionales y el proceso de contratación no logró celebrarse en la vigencia fiscal en el que fueron aprobadas, requerirán una nueva autorización, antes de su perfeccionamiento, sin que sea necesario reiniciar el proceso de selección.

- Finalmente, si bien el Decreto 1068 de 2015 no regula expresamente los ajustes que se deben realizar cuando un proceso contractual que contaba con autorización de vigencias futuras ordinarias no se perfeccionó antes del vencimiento de la vigencia fiscal inicial, la Sala advierte que en este caso se deberán aplicar las dos reglas apenas enunciadas: primero, expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal, y segundo, tramitar nuevamente la autorización para las vigencias futuras que sean necesarias para el perfeccionamiento del contrato.

## RESPONDE

Previo a responder las preguntas, se precisa que la numeración de las mismas con sus respectivas respuestas es del presente concepto, pues el escrito de consulta no les asigna una enumeración.

1. ¿Es correcto entender que el término “en trámite” que usa el inciso 2 del art. 8 de la Ley 819 de 2003, se refiere a todo proceso que se encuentre en cualquier fase posterior a publicación (sic) del aviso de convocatoria o publicación de pre-pliego de condiciones, siempre y cuando cuenten con todos los requerimientos legales incluida la disponibilidad presupuestal?

No. El término «en trámite» previsto en el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 se refiere a todo proceso de selección de contratistas que se encuentre en cualquier fase desde la publicación del acto administrativo de apertura, siempre y cuando el proceso cumpla todos los requerimientos legales, incluido el certificado de disponibilidad presupuestal de que trata el artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

2. ¿Esta interpretación tiene alguna variable cuando existe autorización de vigencias futuras?

En caso de contratos con vigencias futuras excepcionales, su autorización constituye un requisito que debe cumplirse en forma previa a la expedición del acto administrativo de apertura del respectivo proceso de selección. Dicha autorización permite el inicio del trámite del proceso sin apropiación de recursos en la vigencia fiscal en la que este se adelanta y, por tanto, tampoco se requiere Certificado de Disponibilidad Presupuestal en dicha vigencia.

Remítase al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Presidenta de la Sala




**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado



**JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ**  
Consejero de Estado



**JOHN JAIRO MORALES ALZATE**  
Consejero de Estado



**LEIDI CAROLINA HUASCA ARANA**  
Secretaria de la Sala