

Bogotá,  
110

COMPARTIDO POR:



Auditoría General de la República  
Al contestar cite el radicado No: 1102-202601321  
Fecha: 17 de abril de 2026 02:26:21 p. m.  
Origen: Oficina Jurídica  
Destino: Contraloría Departamental del Huila

Doctor  
**WILSON DIAZ STERLING**  
Contralor Departamental  
Contraloría Departamental del Huila  
[info@contraloriahuila.gov.co](mailto:info@contraloriahuila.gov.co)

Referencia: Concepto 110.025.2026  
SIA-ATC. 012026000306  
1. *De las reservas presupuestales*  
2. *De la refrendación de las reservas presupuestales*

Respetado contralor Díaz Sterling:

La Auditoría General de la República el 5 de marzo de 2026 recibió a través de correo electrónico su requerimiento contenido en oficio 2026-0000919-1 del 20 de febrero de 2026 (sic), radicado en la AGR el 5 de marzo de 2026 con el número 2101-202600561 bajo el SIA-ATC. 012026000306 en el que consulta:

- «1. Si las contralorías territoriales cuentan con competencia legal para refrendar reservas presupuestales.
2. En caso afirmativo, cuál es el fundamento normativo específico que sustenta dicha atribución.
3. Cuál sería el procedimiento técnico y jurídico que debe aplicarse frente a las reservas actualmente en curso.
4. Si procede expedir acto administrativo interno que reglamente la materia o, por el contrario, abstenerse de continuar con dicha práctica.
5. Si la refrendación territorial tiene efectos jurídicos o presupuestales.
6. Si, en ausencia de norma expresa, dicha práctica podría configurar una actuación sin competencia funcional.
7. Qué directriz recomienda ese Despacho frente a las 264 reservas presupuestales vigencia 2025, que se encuentran pendientes de trámite.»

Antes de proceder a dar respuesta, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, este ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia, por lo cual, se abordará el tema objeto de consulta de manera general y abstracta.

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3° del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Igualmente, observamos que su solicitud se refiere a asuntos o situaciones individuales y concretas que pueden llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia, por lo cual como se anotó anteriormente no podemos pronunciarnos de forma específica; no obstante, esta Oficina Jurídica para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando los siguientes temas: 1. De las reservas presupuestales; 2. De la refrendación de las reservas presupuestales.

### 1. De las reservas presupuestales

Las reservas presupuestales son una figura jurídica presupuestal contenida en el segundo inciso del artículo 89 del Decreto-Ley 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», así:

«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 a 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 (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8º).»  
 (Resaltamos en negrilla)

Estas reservas presupuestales se encuentran reglamentadas en los artículos 38 y 39 del Decreto 568 de 1996 «Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación» (fenecimiento y extinción del compromiso u obligación), 2º del Decreto 1957 de 2007 «Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan

otras disposiciones en la materia» (reducción de presupuesto por monto de la reserva) y 6º del Decreto 4836 de 2011 (definición en cada una de las secciones presupuestales), los cuales se encuentran compilados en los artículos 2.8.1.7.3.1 a 2.8.1.7.3.5 del Decreto 1068 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público».

«Artículo 2.8.1.7.3.1. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. (...)

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

(Art. 6 Decreto 4836 de 2011)»

La Corte Constitucional en la sentencia C-502 del 4 de noviembre de 1993 hace referencia a dos tipos de reservas presupuestales: i) reservas de apropiación y ii) reservas de caja, definiéndolas en los siguientes términos:

«Las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.

Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. En síntesis: la reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar.

Las semejanzas entre la reserva de apropiación y la reserva de caja son estas: a) Ambas corresponden a gastos que deben ejecutarse con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró el 31 de diciembre anterior; b) Las dos tienen vigencia de un (1) año, que se cuenta a partir de la fecha indicada en el literal a).

Las diferencias son estas:

a) Las reservas de apropiación corresponden a un compromiso, por ejemplo un contrato celebrado pero no ejecutado, o a una obligación, en tanto que las reservas de caja obedecen siempre a una obligación; b) Las primeras no cuentan con un Acuerdo Mensual de Gastos que las respalde, en tanto que las segundas sí lo tienen; c) Las reservas de apropiación generalmente no representan un pasivo en el balance, por no ser exigible; las reservas de caja, por el contrario siempre representan un pasivo corriente exigible en el balance; d) Las reservas de caja se pagan con base en el Acuerdo Mensual de Gastos del año anterior, en el cual fueron incluidas, y las de apropiación requieren un nuevo acuerdo mensual de gastos; e) Las reservas de apropiación que corresponden al Presupuesto Nacional las aprueba el Ministro de Hacienda y las refrenda el Contralor General de la República; las de caja se constituyen directamente por los empleados de manejo de las tesorerías y requieren solamente la aprobación del ordenador de gastos respectivo.

(...)

En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra

después del 31 de diciembre.»

En esta sentencia, la Corte Constitucional establece las cuentas por pagar como una reserva presupuestal denominándola reserva de caja, manteniendo en el concepto de reserva de apropiación las características de lo que doctrinaria y comúnmente se conoce como reserva presupuestal que es aquella en que el bien o servicio no es entregado en la vigencia presupuestal ejecutada y queda pendiente de ello en la siguiente vigencia y por consiguiente su pago. Así lo anota el tratadista Mario Mejía Cardona en su obra «Estudios presupuestales y fiscales una completa realidad»:

«Las reservas presupuestales son aquellas conformadas por los compromisos perfeccionados cuyo objeto no se ha cumplido a 31 de diciembre de cada año. Por su definición se constituyen en mecanismos mediante los cuales el Estado garantiza que al cierre de la vigencia atenderá los compromisos que se encuentren en curso. Por su naturaleza la reserva presupuestal debe identificar claramente el beneficiario no siendo posible la constitución de reservas globales.»

El documento «Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública» de la Contraloría General de la República, define las reservas presupuestales, así:

### «3.2.1 Reservas presupuestales

Las reservas presupuestales<sup>23-1</sup> son 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 solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Este concepto no aplica a las empresas industriales y comerciales del estado, a las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquellas, a las sociedades con participación estatal inferior al 90% y a los privados que administren recursos públicos.»

Así se tiene que las reservas presupuestales son aquellos recursos que al cierre de la vigencia fiscal se reservan por corresponder a compromisos adquiridos por la entidad con cargo al presupuesto de la vigencia pero que a 31 de diciembre de dicha vigencia no se habían cumplido y/o ejecutado.

## 2. De la refrendación de las reservas presupuestales

La Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», establece:

«Artículo 40. Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto.»

<sup>1</sup> Tratándose del Presupuesto General de la Nación y el de las entidades territoriales, tanto en el nivel central como descentralizado, las reservas presupuestales son los compromisos legalmente constituidos, que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y, por lo mismo, se pagarán dentro de la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior; es decir, con cargo al presupuesto que las originó. (Nota 23 propia del texto)

Ahora bien, respecto de esta función del Contralor General de la República, se debe tener en cuenta las atribuciones asignadas a éste en el artículo 268 de la Constitución Política de 1991 concordante con las asignadas a los contralores territoriales en el sexto inciso del artículo 272 ibídem, artículos modificados por los artículos 2º y 4º del Acto Legislativo 4 de 2019, respectivamente y que establecen:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

(...)

18. Las demás que señale la ley.

(...))»

«Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales **ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente**, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

(...))» (Resaltamos en negrilla)

El Decreto-Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», establece:

«Artículo 4. Ámbito de competencia de las contralorías territoriales. Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.»

Se tiene entonces que la función de vigilancia y control fiscal es ejercida por la Contraloría General de la República de manera general sobre todos los bienes y recursos públicos de cualquier orden; sin embargo, su competencia natural recae sobre aquellos pertenecientes a la Nación, es decir, del

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

orden nacional y de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, en tanto que las contralorías territoriales tienen competencia sobre los recursos y bienes públicos correspondientes a su jurisdicción (departamental, distrital o municipal según corresponda).

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.087.2024 se pronunció de manera amplia sobre las reservas presupuestales y su refrendación por parte de las contralorías territoriales, concluyendo:

«**Conclusión:** el artículo 272 Superior precisa que les corresponde a las contralorías departamentales, distritales y municipales ejercer en sus jurisdicciones las funciones de que trata el artículo 268 Constitucional en lo que corresponda, atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Significa entonces que, la refrendación de las reservas presupuestales que corresponde a recursos del Presupuesto General es competencia de la Contraloría General de la Nación y respecto de los recursos territoriales esa refrendación está a cargo de las contralorías departamentales, distritales o municipales.

(...)

#### Reservas presupuestales

3.1 Sustento Constitucional: artículos 267, 268, 272 y 346.

Sustento Normativo: Ley 42 de 1993, Decreto 111 de 1996, Ley 819 de 2003, entre otras

Sustento jurisprudencial: la jurisprudencia a que se aludió en el desarrollo del concepto

3.2 La refrendación de reservas presupuestales: se presenta cuando hay una apropiación presupuestal que se compromete durante la respectiva vigencia fiscal, no se ejecuta en esa misma vigencia y existe la obligación de pagar una vez cerrada la vigencia fiscal.

3.3 La refrendación de las reservas presupuestales es adelantada por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales.

3.4 Existe una obligación legal para refrendar las reservas presupuestales, su incumplimiento acarreará sanciones disciplinarias, en el entendido que se incumple con un deber legal.

3.5 Si la reserva presupuestal fue refrendada por el órgano de control fiscal se continúa con la ejecución del contrato en la vigencia siguiente.

3.6 A las contralorías del país le corresponde verificar la legalidad de las reservas presupuestales para proceder a su refrendación.» (Negrilla y subrayado propias del concepto)

Línea conceptual que esta Oficina Jurídica en el concepto 110.046.2024 sobre esta figura presupuestal ya había anotado así:

«Las reservas presupuestales es una cuenta del presupuesto que contiene los recursos reservados por la entidad pública, correspondientes a los compromisos adquiridos en la vigencia anterior y que no se han cumplido y/o ejecutado.

(...)

En línea con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 42 de 1993, la facultad de refrendación de las reservas presupuestales es competencia de la Contraloría General de la República para los recursos del Presupuesto General de la Nación y le corresponderá a las contralorías territoriales la refrendación de las mismas cuando aquellas correspondan a los recursos de ese orden, lo anterior de conformidad con lo preceptuado en los artículos 267, 268 y 272 «modificados por el Acto Legislativo No. 04 de 2019», en todo caso, la vigilancia de la gestión fiscal, será ejercida por los organismos de control fiscal en el ámbito de sus competencias debidamente decantadas el acápite anterior» (sic)

### 3. Conclusiones

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 -Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 [auditoriageneral](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriageneralcol](#)

[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co)

[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

Con base en el análisis normativo, constitucional y jurisprudencial desarrollado se formulan las siguientes conclusiones orientadas a responder los interrogantes relacionados en la consulta:

- I. En materia presupuestal las reservas constituyen a recursos que se reservan por corresponder a gastos apropiados en la vigencia que termina, pero que no se han ejecutado al cierre de la vigencia por que 1) se encuentra pendiente su pago, o 2) se encuentra pendiente su cumplimiento -por ejemplo, no se ha recibido el bien o servicio-. La Corte Constitucional nombra a las primeras como «reservas de caja» y a las segundas «reservas de apropiación».
- II. Las reservas de caja corresponden a las cuentas por pagar por ser obligaciones exigibles al 31 de diciembre de la vigencia al estar causado el gasto.

Las reservas de apropiación comúnmente denominadas reservas presupuestales son aquellos recursos que al cierre de la vigencia fiscal se reservan por corresponder a compromisos adquiridos por la entidad con cargo al presupuesto de la vigencia pero que a 31 de diciembre de dicha vigencia no se habían cumplido y/o ejecutado.

- III. Es función legal del Contralor General de la República la refrendación de las reservas de apropiación que constituyan sus sujetos de vigilancia y control; no obstante, teniendo en cuenta la existencia de las contralorías territoriales y las competencias asignadas en la constitución y en la ley, tal función corresponde al Contralor General de la República respecto de las reservas presupuestales constituidas por las entidades públicas del orden nacional y de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, y a los contralores territoriales respecto de las reservas presupuestales constituidas por las entidades públicas de su jurisdicción (departamental, distrital o municipal según corresponda).
- IV. Para los efectos anteriores, el contralor territorial establecerá los requisitos y forma en que sus sujetos de vigilancia presenten la solicitud de refrendación, así como su procedimiento.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y**

**abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’»** (Resaltamos en negrilla)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 (Agua) de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fljimenez@auditoria.gov.co](mailto:fljimenez@auditoria.gov.co) Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón «SIA», seleccionar la opción «SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO», luego, seleccionar el botón «Encuesta de Satisfacción» e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 558710dd. También puede consultar su solicitud en el botón «Consultar Solicitud» ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,

**CARMEN ANDREA FÚNEME GONZÁLEZ**

Directora Oficina Jurídica

Firmado electrónicamente

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	NOMBRE Y CARGO
<b>Proyectado por:</b>	Fabio Luis Jiménez Castro – Profesional Especializado Grado 4
<b>Revisado por:</b>	Carmen Andrea Fúneme González – Directora Oficina Jurídica
<b>Aprobado por:</b>	Carmen Andrea Fúneme González – Directora Oficina Jurídica
<i>Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.</i>	

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 -Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 [auditoriageneral](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriagen](#)  [auditoriageneralcol](#)

[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co)

[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)