

Bogotá, D. C.

Doctora
Olga Constanza Serrano Quintero
 Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e)
 Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y el Cambio Climático IDIGER
 oserrano@idiger.gov.co
 NIT 800154275-1
 Dirección Diagonal 47 77 A 09
 Ciudad



CONCEPTO

Referencia	Sin radicación
Descriptor general	Presupuestal
Descriptores especiales	Registro Presupuestal. Prorroga contractual
Problema jurídico	<i>¿Es viable suscribir los Registros Presupuestales para la adición de recursos del contrato de obra No.458-2019 y el contrato de interventoría No.464-2019?</i>
Fuentes formales	Artículo 228 de la Constitución Política de Colombia y Ley 80 de 1993.

La Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda tiene dentro de sus funciones establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, entre otros.

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y el Cambio Climático IDIGER formuló ante este Despacho una solicitud de concepto respecto de la viabilidad de expedir los Registros Presupuestales de las adiciones de los contratos 458 y 464 de 2019,

suscritas en el mes de marzo de 2020 por parte del IDIGER como ordenador del gasto del FONDIGER, conforme a los siguientes hechos:

1. El IDIGER-FONDIGER suscribió el contrato 458-2019, cuyo objeto es la “CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGO EN EL PARQUE NACIONAL, ENTRE LA CALLE 40A BIS CON TRANSVERSAL 2 EN EL TRAMO INICIAL RÍO ARZOBISPO, DE LA LOCALIDAD DE CHAPINERO, EN BOGOTÁ D.C. “con la firma GESTION RURAL Y URBANA S.A.S.; y el contrato 464 -2019, cuyo objeto es “INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, JURÍDICA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGO EN EL PARQUE NACIONAL, ENTRE LA CALLE 40A BIS CON TRANSVERSAL 2 EN EL TRAMO INICIAL RIO ARZOBISPO, DE LA LOCALIDAD DE CHAPINERO, EN BOGOTÁ D.C.”

2. Los contratistas solicitaron prórroga y adición de los precitados contratos. La supervisora de la Entidad considerando viable la solicitud de adición y prórroga a los contratos de obra e interventoría, solicitó los certificados de disponibilidad presupuestal, los cuales fueron expedidos el día 11 de marzo de 2020, bajo los números 2145 y 2147 respectivamente.

3. El 12 de marzo de 2020, fue presentada a la Oficina Asesora Jurídica, la solicitud de modificación y prórroga de los contrato 458 y 464 de 2019, suscritas por parte del interventor, de la supervisora y del Subdirector de Reducción del Riesgo y Adaptación al cambio climático. Se procedió a efectuar la adición y prórroga de los dos contratos a través de la plataforma del Secop II, siendo reconocidas así:

Contrato 458 de 2019 reconocido por el Director General del IDIGER como ordenador del gasto de FONDIGER a las 23:56 y por parte del representante Gestión Rural y Urbana S.A.S. a las 00:00.

Contrato 464 de 2019 reconocido por el Director General del IDIGER como ordenador del gastos de FONDIGER a las 23:51 p.m. y por parte del representante del Consorcio Interventoría Arzobispo a las 23:53 p.m.

Conforme a los hechos expuestos, la adición y prórroga que fue solicitada oportunamente por el contratista de obra (458-2019), avalada por el interventor (464-2019), aceptada por la supervisora de la interventoría y por el Subdirector del proyecto, consentida por la Entidad con la expedición de la disponibilidad presupuestal y aprobada por el Director en la plataforma del Secop II, se considera válida, así el reconocimiento del proveedor se haya efectuado a las 00:00 del 13 de marzo de 2020.

Posterior a dicho actos, los contratos fueron suspendidos, conforme a la situación generada por la declaratoria de calamidad a causa del Covid 19.

Posición jurídica IDIGER 2020IE3957 del 5 de octubre de 2020:

En el concepto emitido por esta Jefatura, se señala de manera sustentada y conforme a la indicación dada por Colombia Compra Eficiente, de analizar jurídicamente cada caso, que prevalece la voluntad de las partes, consignada en los documentos y en la aprobación en el SECOP II, dejando sin fundamento que la aprobación efectuada a las 00:00 del 13 de marzo, afecte de manera alguna la validez jurídica de la prórroga y de la adición, concluyendo que los contratos 458 y 464 de 2019 fueron efectivamente prorrogados y adicionados, por ello es que se requiere la expedición del registro presupuestal.

Es importante, manifestar que una vez se cuente con el registro presupuestal se procederá a reiniciar los contratos y a continuar su ejecución, la cual va en un 61%, es evidente que un aspecto meramente formal no puede transgredir los principios de transparencia, eficacia, economía, publicidad y de prevalencia de la voluntad de las partes, y además causar una grave lesión del interés general, como sería el dejar una obra sin terminar.

CONSIDERACIONES

Previo a dilucidar el problema jurídico se debe precisar que el artículo 87 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, establece que los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley.

Por lo anterior, las entidades son responsables y autónomas en su gestión contractual, razón por la cual en el presente concepto no se analizarán aspectos contractuales inherentes a la ejecución de los contratos objeto de estudio.

Para dar respuesta a la pregunta formulada, se abordarán los siguientes puntos: (1) Prórroga contractual en la jurisprudencia del Consejo de Estado; (2) Sistema natural o civil de cómputo de plazos o términos; (3) Prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en materia contractual; (4) El registro presupuestal y (5) Análisis del caso concreto.

1. Prórroga de contratos estatales en la jurisprudencia del Consejo de Estado

Según el Consejo de Estado, la prórroga de los contratos puede definirse como:

*(...) la modificación que las partes acuerdan de uno de los elementos (generalmente accidentales) del contrato, como es el plazo, en el sentido de ampliarlo o extenderlo. Sin embargo, en la medida en que, **una vez prorrogado el contrato, este continúa generando obligaciones (y derechos correlativos) entre las partes por un tiempo adicional, la prórroga del contrato puede entenderse, desde una perspectiva más profunda, como la renovación del consentimiento o acuerdo de voluntades que las partes expresaron inicialmente al celebrar el contrato, en relación con el objeto del mismo.***¹ (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo señalado por la misma Corporación, este tipo de modificación sobre los contratos estatales puede realizarse con base en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, ya que según dicha disposición la regla general sería la libertad en las estipulaciones contractuales.

*“ De modo que de esas disposiciones se puede concluir que en los contratos estatales es posible la prórroga si la respectiva entidad considera que mediante esa figura se cumplen los fines estatales, conforme a lo indicado en los artículos 3º a 5º de la misma ley, y si las partes la consideran conveniente y necesaria y no resulta contraria a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la misma ley y a los de la buena administración. **La prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes. En relación con los contratos estatales la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en la posibilidad de su prórroga, aunque también en la exigencia de que se pacte antes del vencimiento del plazo inicialmente establecido en el contrato . (...)**”²*

Conviene resaltar adicionalmente algunas precisiones que el Consejo de Estado ha realizado sobre la prórroga de los contratos estatales, pues a partir de estas afirmaciones es posible señalar que la prórroga, entre otros aspectos, debe caracterizarse principalmente por ser un medio idóneo para realizar el interés público:

“(...) (i) La prórroga de tales contratos no resulta en sí misma ilegal ni inconstitucional, porque la ley no la prohíbe, salvo en casos especiales, ni es contraria a los principios y las normas constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública y, en particular, la contratación estatal. (ii) Sin embargo, resulta inconstitucional e ilegal la prórroga automática de tales contratos, porque desconoce varios principios que deben regir la actividad contractual de todas las entidades, órganos y organismos del Estado,

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil., Concepto 2252 del 2 de diciembre de 2015. C.P Álvaro Namen Vargas.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia 3171 del 24 de agosto de (2005). C.P Darío Quiñonez

como la libre competencia económica, el derecho de las personas a participar en la vida económica de la nación en igualdad de condiciones, la prevalencia del interés público, el deber de planeación y los principios de selección objetiva, economía, transparencia y eficiencia, entre otros. (iii) Por las mismas razones, resultarían inconstitucionales las normas y las cláusulas que permitan la prórroga sucesiva e indefinida de esta clase de contratos, esto es, sin que se limite el número de veces que se pueden prorrogar ni su duración máxima. (iv) En cualquier caso, tanto la decisión de prorrogar un contrato celebrado por alguna entidad pública, como la duración y las condiciones de dicha prórroga, deben obedecer a lo previsto en la ley y a la aplicación de los principios generales que gobiernan la contratación estatal, entre ellos el de planeación. En general, la prórroga puede celebrarse si constituye en cada caso concreto un medio adecuado, eficiente, económico y eficaz para realizar el interés público o general involucrado en el respectivo contrato, y no exclusiva ni principalmente para favorecer al contratista respectivo. (v) En consecuencia, la prórroga de cualquier contrato celebrado por una entidad estatal debe obedecer, no solamente a la voluntad de las dos partes, sino en especial, a la decisión consciente, informada, razonada y deliberada de la entidad pública contratante, luego de evaluar las opciones jurídicas que tenga a su disposición en cada caso, con relación a la terminación o a la continuación del contrato, y de analizar cuidadosamente sus costos, riesgos, ventajas y, en general, sus pros y contras (...).³

Como se observa del análisis precedente, por regla general la prórroga se perfecciona de la misma manera en que lo hace el contrato, con la existencia del acuerdo de voluntades y su elevación a escrito, además, como ya se mencionó, debe hacerse antes del vencimiento del plazo inicial.

2. Sistema natural o civil de cómputo de plazos o términos

Para dilucidar el tema conviene citar al tratadista Álvaro Pinilla Galvis⁴ quien expone el cómputo de plazo o términos así:

“Se hace necesario analizar y determinar cuál es el sistema de cómputo del tiempo que aplica nuestro derecho patrio. Al efecto es menester referir cómo, doctrinalmente⁴⁷, se diferencian fundamentalmente dos tipos de cómputo del tiempo, el cómputo natural y el cómputo civil de los plazos o términos. Sobre el tema el profesor argentino FERNANDO LÓPEZ DE ZAVALÍA, en su escrito "Reflexiones del tiempo en el derecho", explica el concepto y alcance del cómputo civil y natural del tiempo de la siguiente manera:

Los autores distinguen entre la computación natural y la civil, entendiendo por "natural" la que verifica los cálculos de momento a momento, y por "civil" la que no es natural.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil., concepto 2252 de 2 de diciembre de 2015. C.P. Álvaro Namen Vargas.

⁴ Breves comentarios a las reglas vigentes para el cómputo de plazos o términos de origen legal Álvaro Pinilla Galvis, Revista del Externado, 18 de marzo de 2013

Parfraseando a Savigny ("Sistema", § CLXXXII) con la terminología que nosotros adoptamos, podríamos decir que en la computación natural el límite jurídico coincide con el matemático, en tanto que en la civil, no coincide con él.

[...] a) Natural. Por computación natural, entendemos lo mismo que enseña la terminología tradicional, esto es, una forma de cómputo que parte de momento a momento. Así, celebrado un contrato a las 10 horas, 12 minutos de un día determinado, y fijado un plazo, él, en un cómputo natural, trátase de días, meses o años, tendría que fenecer precisamente a las 10 horas, 12 minutos;

b) Civil. Por tal, entendemos una forma de cálculo que toma divisiones enteras. Aplicada esa regla a los días, conduce a que no se compute de momento a momento (esto es: a que se rechace el cálculo natural), sino de medianoche a medianoche, con lo cual se despreja la fracción⁴⁸.

Siguiendo la misma línea de pensamiento la doctrina española explica que la computación natural es aquella que rige:

... de momento a momento, que cuenta el día como un periodo de veinticuatro horas a partir de un momento; y la computación civil (es aquella) que toma como unidad de tiempo el día calendario, y se cuentan los días por entero, prescindiendo de las fracciones de día comprendidas en el plazo.

Generalmente, como apunta ESPiN⁴⁹, se sigue la computación civil, ya que permite una mayor fijeza que la computación natural, que requiere el conocimiento exacto de la hora inicial, lo que no siempre se conoce o puede probar⁵⁰.

El cómputo natural de los plazos es aquel en el que el conteo se produce "de momento a momento", de tal forma que empezado a contar un plazo en un momento específico, debe terminar en el mismo instante; así las cosas, un conteo natural de un (1) día a partir de la 1:00 p.m. culminará a la misma hora del día siguiente, pues naturalmente hablando el día tiene 24 horas.

Por el contrario, el cómputo civil de los plazos implica que el término debe contarse de medianoche a medianoche, tomándose, en el caso de días, el que empieza a partir de la medianoche de un día hasta la medianoche de otro, sin dividir el día en las fracciones de horas que lo componen. Así las cosas, un plazo civil de un (1) día determinado siempre inicia a la medianoche del día en que se pacta y culmina a la medianoche del día siguiente, sin que se fraccione su conteo⁵¹, ni su inicio, ni su final.

De lo anterior se concluye que el cómputo natural corre "de momento a momento", mientras que el cómputo civil es aquel en el que se cuenta la hora, el día, el mes o el año de manera completa prescindiendo de las fracciones dentro de cada uno de ellos, en orden a otorgar mayor certeza y seguridad a las relaciones, siendo este la regla

general aplicable al cómputo del plazo con efectos jurídicos y aquel aplicable a todos los demás casos que carecen de relevancia jurídica⁵².

En el caso colombiano, el cómputo de los plazos fijados en horas, días, meses o años de que se haga mención legal⁵³ o que se pacten en los negocios que se celebren⁵⁴ se debe realizar de acuerdo con el sistema de cómputo civil, de tal suerte que los mismos siempre y en todos los casos deben contarse "de medianoche a medianoche"⁵⁵, si se trata de plazos fijados en días, meses o años y "hasta el último minuto de la última hora inclusive", si se trata de horas, pues estos plazos deben contabilizarse de manera completa prescindiendo de las fracciones, salvo que la ley expresamente disponga un cómputo distinto, según las vicisitudes legales o contractuales.

La adopción del sistema civil para el cómputo de plazos o términos en nuestro sistema jurídico deviene entonces de la decisión expresa del legislador colombiano (voluntas legislatoris), vertida en los artículos 67, 68 y 70 C.C. y 829 C.Co.

Lo anterior es y debe ser así, en la medida en que en estos casos los plazos o términos legales o contractuales fijados en horas, días, meses o años tienen relevancia en el mundo del derecho, pues su acaecimiento permite crear, extinguir o modificar un derecho o una obligación, y en esa medida se requiere de parámetros que otorguen certeza y seguridad en el tráfico diario de las relaciones jurídicas entre los individuos.(...)

Las partes no pueden fijar reglas para el cómputo de las distintas especies de plazo que acuerden, pues deben someterse indefectiblemente al sistema civil de cómputo de los plazos dispuestos en la ley. Por ello, si el plazo acordado es en días se computa según las reglas dispuestas, y si es en meses o años, igual, sin que los contratantes puedan, so pena de desconocer palmariamente la ley y generar la nulidad absoluta de la cláusula por objeto ilícito, contar los meses por días o los años por horas, insistiéndose en que las reglas que disciplinan el cómputo de los plazos miran al interés general y otorgan certeza y seguridad jurídica a las relaciones, los derechos, las obligaciones y las acciones cuya eficacia o extinción se encuentra sometida a término”.

De todo lo anterior se concluye que la prórroga de los contratos tiene una relación directa con la oportunidad en que esta se determine, en relación con el contrato estatal respectivo.

3. Prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en materia contractual

Se procede analizar la prevalencia de lo sustancial sobre la forma que le permitirá a la entidad consultante reforzar su posición frente a la vigencia de los contratos objeto de estudio.

Aun cuando a partir de la ley y la jurisprudencia se hayan establecido ciertas formalidades en materia de contratación estatal, es importante recordar que tales requisitos de forma se encuentran atados a fines sustanciales, y que la razón para

cumplir este tipo de condiciones, es precisamente esa. No obstante, las formalidades no deben observarse nunca como un fin en sí mismo, pues en caso de entrar en colisión con elementos sustanciales, prevalece siempre la sustancia sobre la forma.

Lo anterior puede comprenderse a la luz del artículo 228 de la Constitución Política, donde se ha establecido que la prevalencia del derecho sustancial es un principio rector de nuestro ordenamiento:

“Artículo 228. *La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”.*

Precisamente frente a la aplicación de dicho principio el Consejo de Estado ha sostenido que:

*(...) el principio de prevalencia del derecho sustancial que la Carta Política consagra en su artículo 228, aunque podría considerarse rector de la Administración de Justicia, indudablemente resulta de importante aplicación **en relación con el ejercicio de la función que cumplen las autoridades administrativas, de tal suerte, que si en ese campo se presenta alguna colisión entre aspectos o regulaciones de índole objetiva para con el derecho sustancial, éste está llamado a prevalecer.***⁵
(Resaltado fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, en la práctica han surgido situaciones en las cuales la alta Corporación ha privilegiado lo sustancial sobre las formas, por ejemplo, en Sentencia del 5 de abril de 2017, al decidir sobre una demanda de nulidad sobre una resolución mediante la cual el Ministerio de Defensa adjudicó algunos contratos de seguro, el consejero Danilo Rojas señaló:

“(...) En el presente caso, la actora inobservó la carga que tenía (...) observa la Sala que avalar la exigencia [de la parte actora] (...) de sacar de la competencia a sus contrincantes en la licitación analizada por no firmar de manera estricta las proformas era, cuando menos, incongruente con los principios y valores que inspiran la selección del contratista público. Implicaría el patrocinio de conductas indeseadas en la actualidad por el ordenamiento jurídico, como la sacralización de las formalidades por encima de lo sustancial, y el extremo rigorismo en sacrificio de lo que verdaderamente interesó a

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 15324 del 29 de agosto de 2007 C.P Mauricio Fajardo Gómez.

*la administración, y que nunca fue objeto de señalamiento por la aseguradora demandante: la calificación jurídica, técnica y financiera de la propuesta ganadora. (...)*⁶

Otro ejemplo de aplicación por parte del Consejo de Estado, del principio de la prevalencia del derecho Sustancial sobre el Derecho formal en la actividad contractual, se encuentra en sentencia del 28 de junio de 2019⁷. En dicha providencia el Consejo realizó un análisis sobre el rechazo de la oferta debido a la inasistencia a los sitios de obra por parte de un ingeniero con poder debidamente diligenciado que represente a la Unión Temporal Alumbrado. Al respecto el consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas, manifestó lo siguiente:

*“(...)Así que, en la formulación de invitaciones o de convocatorias públicas para ofertar, la administración debe formular reglas de participación que no sacrifiquen el análisis sustancial de las propuestas por el cumplimiento de exigencias rituales, ni tampoco puede aplicarlas de modo irreflexivo e inflexible, sino que del principio de la prevalencia del fondo sobre las formalidades ha de entenderse “que no cualquier desviación de la oferta, en relación con el pliego, justifica su rechazo, porque si bien literalmente deben sujetarse a todos y cada uno de los requisitos contenidos en el pliego, **tampoco puede aplicarse implacable y fríamente esta disposición a cualquier requisito omitido o cumplido imperfectamente, pues se sabe que la desviación frente a algunos aspectos del pliego no constituyen causa para rechazar la oferta**”(…)*

(...) En definitiva, la Sala concluye que se trataba una regla desproporcionada que fue aplicada de forma irreflexiva por la administración, contrariando los principios de transparencia, economía, buena fe, prevalencia de lo sustancial sobre las formalidades y, en definitiva, de buena administración⁸ que rigen la actividad contractual. La ilegalidad de los actos motivados por este aserto debe así mantenerse(…)”

4. Registro Presupuestal

La normatividad contractual exige 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”*⁹. De modo que, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, previamente a la asunción del compromiso, es decir, en el momento en el que se abre la

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 35459 del 5 de abril de 2017 (35459) C.P: Danilo Rojas Betancourth.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 42326 del 28 de junio de 2019. C.P Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁸ Sobre el concepto y alcance de este principio en la contratación pública, ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera: (i) Subsección C, Sentencia del 10 de octubre de 2016, Rad. 11001-03-26-000-2015-00165-00 (55813), y (ii) Subsección B, Sentencia del 1º de marzo de 2018, Rad. 25000-23-26-000-2006-00214-01 (38711).

⁹ Ley 80 de 1993. Artículo 25.6 y Decreto 714 de 1996. Artículo 52

convocatoria para la contratación, deben expedir **certificados de disponibilidad presupuestal -CDP-** que apartan de manera preliminar el presupuesto mientras se lleva a cabo el proceso de selección y el correspondiente perfeccionamiento del contrato.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el propósito de este instrumento es armonizar el régimen de contratación estatal y el régimen presupuestal, de modo que las entidades públicas no puedan iniciar proceso de contratación alguno sin la seguridad de que cuenta con los recursos suficientes disponibles para adquirir determinado bien o servicio¹⁰. Sin embargo, se debe aclarar que este certificado no genera ninguna afectación al presupuesto, por tanto, su carácter es transitorio, pues solo tendrá vigencia hasta el momento en que se haga el correspondiente registro presupuestal.

Luego del perfeccionamiento del respectivo contrato estatal, debe ser expedido el correspondiente **Registro Presupuestal -RP-**, definido en el artículo 52 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital , Decreto 714 de 1996

“ARTÍCULO 52º.- De las Disponibilidades Presupuestales. 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. (...)”

El Registro Presupuestal es la operación mediante la cual se afecta de forma definitiva la partida, garantizando la existencia de recursos para atender los compromisos legalmente adquiridos. Una vez generado el Registro Presupuestal, por el valor total del contrato, los saldos sobrantes respecto del CDP, si es que hubiere, se deberán cancelar para así liberar la apropiación y poder asumir nuevos compromisos durante la anualidad.

Las entidades estatales, con el registro presupuestal, garantizan que se tendrán recursos presupuestales para pagar los bienes o servicios contratados y además que estos recursos ya están destinados a un único fin. Este registro tendrá dos requisitos mínimos: i) la determinación exacta del monto que afectará el presupuesto y ii) el plazo en el cual se ejecutará el desembolso al tercero¹¹.

¹⁰ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., 12 de agosto de 2014. Radicación número: 28565.

¹¹ Decreto Distrital 714 de 1996. Artículo 52.

El Consejo de Estado varió su jurisprudencia de forma expresa en sentencia de 28 de septiembre de 2006, Exp.15307¹² en donde estableció que *“el registro presupuestal no constituía un requisito para el perfeccionamiento del contrato estatal, sino un instrumento que evitaba adquirir compromisos que superaran el monto de lo autorizado en el respectivo presupuesto, con lo cual recogió el criterio expuesto en auto de 27 de enero de 2000 y volvió a la tesis inicialmente concebida”*¹³.

Esto quiere decir que no es posible aplicar una interpretación extensiva del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 a los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal, como quiera que esta norma hace referencia únicamente a actos administrativos y el contrato estatal no cabe dentro de esta categoría por carecer del elemento de la unilateralidad.

Ahora bien, tratándose del Registro Presupuestal la Secretaría Distrital de Hacienda ha emitido conceptos en los que ha resaltado que dicho instrumento afecta de forma definitiva el presupuesto, de modo que, garantiza que los recursos no sean desviados para ningún otro fin, razón por la cual el beneficiario y objeto de este no puede ser cambiado bajo ningún motivo.

“Dado lo anterior, tenemos que una vez perfeccionado el compromiso se debe expedir el respectivo CDP que garantiza el pago y afecta de forma definitiva el presupuesto, y por ende se debe establecer un objeto para que con estos recursos no se estén utilizando para otro fin, así mismo se debe establecer su valor y las prestaciones a las que haya lugar, y además establecer el beneficiario con el cual adquirió compromiso la entidad.

[...]

*Así mismo, como el perfeccionamiento del compromiso no se dio y sin embargo se expidió un CRP, en contra de lo señalado en los artículos 23 y 24 del Decreto 1139 de 2000, se debe proceder a la respectiva anulación del certificado de registro presupuestal”*¹⁴

¹² Consejo de Estado. en sentencia de 28 de septiembre de 2006. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Exp. 15307.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera ponente: Myriam Guerrero De Escobar. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número:15662.

¹⁴ Secretaria Distrital de Hacienda. Concepto 2010EE108377. Cambio certificado disponibilidad y registro presupuestal.

5. Análisis del caso concreto

Una vez revisado lo que ha manifestado la jurisprudencia sobre la prórroga de los contratos estatales y su finalidad, y sobre las formalidades de los trámites contractuales, es posible llegar a una conclusión sobre el caso que se está analizando.

De acuerdo con la información proporcionada a la Secretaría Distrital de Hacienda, sobre el trámite de la solicitud de prórroga realizado por las partes y los pasos agotados para el perfeccionamiento de la misma, es notorio que tiempo antes del vencimiento del contrato existió la intención de renovar el acuerdo de voluntades manifestado en el contrato inicial.

Es adicionalmente evidente que tal acuerdo de voluntades no se quedó en la simple voluntad, sino que se materializó en acciones para concretar el consentimiento de las partes en la solicitud de la prórroga, y que todas estas acciones se dieron antes de que finalizara el plazo del contrato, particularmente porque es posible ver en ellas el interés por cumplir con los requisitos señalados, en el tiempo dado por la ley.

En este orden de ideas, no resulta razonable que por una diferencia de segundos se ignoren todas las acciones adelantadas por las partes contratantes para prorrogar el contrato, más aún cuando la entidad había ya estimado y manifestado formalmente la necesidad de realizar dicha prórroga en pro del interés general, distinto habría sido si estas acciones se hubieran realizado después de la fecha de vencimiento.

Lo anterior no quiere decir que, por un simple acuerdo de voluntades anterior a la fecha de vencimiento para la prórroga, puedan omitirse las formalidades para su perfeccionamiento o que estas puedan agotarse en cualquier tiempo. Pero en este caso, haciendo un análisis integral de la jurisprudencia, las normas y los hechos informados a la Secretaría Distrital de Hacienda, es claro que invalidar todos los trámites que se hicieron para realizar la prórroga por una diferencia de segundos implicaría privilegiar la formalidad de una manera desmedida, sobre el análisis consciente y razonado que hizo el IDIGER para determinar la necesidad de la prórroga, lo cual resultaría ser contrario al principio constitucional expresado en el artículo 228 de la Carta Política, y reconocido en la jurisprudencia que ya se ha mencionado.

CONCLUSIÓN

Una vez realizado el análisis legal precedente respecto del problema jurídico planteado, se resuelve la siguiente pregunta:

¿Es viable solicitar los Registros Presupuestales para la adición de recursos del contrato de obra No.458-2019 y el contrato de interventoría No.464-2019?

Nos encontramos en sintonía con la posición de Colombia Compra Eficiente, como rectora del sistema de compra pública de Colombia, en el sentido que las entidades deben interpretar jurídicamente los casos concretos y más aún cuando el ordenamiento jurídico vigente le da la facultad a las entidades para realizar su gestión contractual de manera independiente.

Para complementar el análisis legal de IDIGER que consideramos acorde con la normativa vigente aplicable a la materia, se sugiere tener en cuenta los apartes del Sistema natural o civil de cómputo de plazos o términos y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal , a que se ha hecho referencia en el presente escrito.

Para el cómputo de las distintas especies de plazo que acuerden, las partes deben someterse indefectiblemente al sistema civil de cómputo de los plazos dispuestos en la ley. Por ello, si el plazo acordado es en días se computa según las reglas dispuestas, las reglas que disciplinan el cómputo de los plazos miran al interés general y otorgan certeza y seguridad jurídica a las relaciones, los derechos, las obligaciones y las acciones cuya eficacia o extinción se encuentra sometida a término.

En este sentido, esta Dirección concluye que es procedente proceder a expedir el correspondiente Registro Presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin y se pueda continuar con la ejecución del contrato de obra No.458-2019 y el contrato de interventoría No.464-2019.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, agradecemos verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte, Subdirector Jurídico de Hacienda Clara Lucia Morales Posso, Asesora Dirección Jurídica.	
Proyectado por:	Clara Lucia Morales Posso, Asesora Dirección Jurídica Lorena Pacheco León, Subdirección Jurídica de Hacienda	