



Bogotá, D. C.

Doctor
RAÚL ALBERTO BRU VIZCAÍNO
Director Financiero
Secretaría Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud FFDS
Kr 32 No. 12
NIT.899999270
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2020ER109162O1
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Certificado de Disponibilidad Presupuestal, Certificado de Registro Presupuestal, Utilización de fuentes de financiación.
Problema jurídico	¿Es viable realizar una sustitución de fuentes de financiación del Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal expedido inicialmente para respaldar la obligación enmarcada en un contrato?
Fuentes formales	Artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996, compilatorio de las normas orgánicas del Presupuesto Nacional; Artículo 25.6 de la Ley 80 de 1993; Artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital; Sentencia de la Corte Constitucional C-018 de 1996;

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El Director Financiero de la Secretaría Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, informa que los artículos 32 y 33 de la Ley 643 de 2011 fijan el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar y establecen los Juegos Localizados operado por intermedio de terceros, previa autorización y suscripción de los contratos de concesión.

Afirma, que en virtud de lo anterior, el Fondo Financiero Distrital de Salud – FFDS apropió recursos para Gastos de Funcionamiento por la suma de \$14.316.827.000,

financiados con la fuente de financiación denominada –Juegos Localizados de Libre Destinación.

Que una vez revisada y analizada la ejecución presupuestal de rentas e ingresos del Fondo Financiero Distrital de Salud, con corte a 31 de agosto de 2020, se determinó que el comportamiento del recaudo para el corte, presenta un decrecimiento en los recursos provenientes de rentas cedidas que financian dichos gastos de funcionamiento del Sector Salud, por lo que se prevé que a 31 de diciembre de 2020 estas rentas tendrán una disminución de hasta el 40%, originado por la situación de calamidad pública en Bogotá, D.C., con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus Covid 19.

Por lo expuesto, solicita concepto con el fin de establecer si es viable realizar los siguientes trámites:

- 1- Realizar una sustitución de fuentes de financiación del Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal expedido inicialmente para respaldar la obligación enmarcada en un contrato.
- 2- Realizar el reemplazo de Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal con ocasión de la sustitución de fuentes de financiación, con el fin de respaldar compromisos contractuales en Gastos de Funcionamiento, los cuales a la fecha no cuentan con recursos suficientes para cumplir con el compromiso de pago por los servicios prestados, financiados con una fuente de financiación de Rentas Cedidas.
- 3- Qué fuente normativa sustentaría, si es el caso, la sustitución de fuentes de financiación.
- 4- Qué implicaciones contractuales tiene el hecho de realizar sustitución de fuentes de financiación a Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal que amparan un contrato, y qué modificaciones se deben surtir contractualmente en caso de presentarse dicha sustitución

Al respecto, se precisa que es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda 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.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de consulta.

CONSIDERACIONES

Se hará mención de los principios y normas presupuestales contenidos en la normatividad vigente, para luego responder la consulta formulada.

1. Principio de la disponibilidad presupuestal en materia de contratación pública

El artículo 25.6 de la Ley 80 de 1993 establece, en relación con el principio de economía, que “Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales, que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.” (Resaltado fuera del texto)

De esta manera el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, en las entidades sujetas al régimen de contratación de la Ley 80 de 1993, previamente al momento en que se abre la convocatoria para la contratación, debe expedir el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP, el cual aparta 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 cuentan con los recursos suficientes disponibles para adquirir determinado bien o servicio.¹

Sin embargo, se debe aclarar que este certificado no genera ninguna afectación al presupuesto, por tanto, su carácter es transitorio, y solo tendrá vigencia hasta el momento en que se haga el correspondiente registro presupuestal - RP.

Por su parte, la Corte Constitucional ha resaltado la disponibilidad presupuestal como un instrumento de control de legalidad del gasto.

¹ 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 28565.

“En relación con la exigencia de disponibilidad presupuestal, ella hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, anteriormente transcritos, la disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente ley anual de presupuesto durante su ejecución².

Posterior al perfeccionamiento del respectivo contrato estatal, se debe expedir el Registro Presupuestal - RP, definido en el artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996, como 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 RP, 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.

Con el registro presupuestal las entidades estatales garantizan que se tendrá recursos para pagar los bienes o servicios contratados y además que ese recurso público ya está destinado a este 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 tercero.³

2. Marco orgánico de la disponibilidad presupuestal en el Estatuto Orgánico de Presupuesto

Es importante tener en cuenta el principio de la disponibilidad presupuestal, el cual debe observarse en la ejecución del presupuesto público, por parte de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, en la medida en que, como se dijo, es una concreción del principio de la legalidad del gasto.

Este principio se encuentra reconocido en el artículo 52 del Decreto 714 de 1996, que compila las normas orgánicas del presupuesto distrital y reproduce en términos generales el contenido del artículo 71⁴ del Decreto 111 de 1996, que compila El Estatuto Orgánico de Presupuesto del orden nacional.

² Corte Constitucional Sentencia C-018 de 1996, M.P: Hernando Herrera Vergara.

³ Artículo 52, Decreto Distrital 714 de 1996.

⁴ “ARTICULO 71. 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.”

“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. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento a estos actos administrativos. (Resaltado fuera del texto)”

Este principio de disponibilidad es reiterado por los artículos 5º y 17 del Decreto Distrital 777 de 2019:⁵

“Artículo 5. Criterios del gasto público. Los representantes legales de las entidades distritales, incluidos los entes Autónomo Universitarios deberán ajustar la ejecución de gasto público a los criterios de eficiencia, eficacia y economía, con el fin de racionalizar el uso de los recursos distritales, e igualmente adoptarán las medidas necesarias tendientes a que las decisiones de gasto cumplan con los principios de planeación, coordinación, cumplimiento, objetividad, orientación a resultados, transparencia, legalidad, autocontrol, racionalización y austeridad.” (Resaltado fuera del texto)

“Artículo 17. Disponibilidad presupuestal. De conformidad con el principio presupuestal de Universalidad establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, todo compromiso de gasto público debe tener un respaldo presupuestal que garantice la existencia de las apropiaciones suficientes para su cumplimiento.” (Resaltado fuera del texto)

3. Régimen presupuestal del Fondo Financiero de salud

El Fondo Financiero de Salud se encuentra sujeto a lo establecido en el Decreto 714 de 1996, que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, en la medida en que se trata de un establecimiento público, adscrito a la Secretaría Distrital de Salud, de conformidad con lo dispuesto en los Acuerdos Distritales 20 de 1990 y 257 de 2006.

En tal sentido, se encuentra sujeto a las reglas que sobre disponibilidad y registro presupuestal, previstas en el artículo 52 del Decreto 714 de 1996, ya citado.

⁵ “Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”

Con fundamento en estas normas orgánico presupuestales, el presupuesto anual de rentas e ingresos del Fondo Financiero de Salud para la vigencia 2020 se encuentra establecido en el artículo 1º del Decreto Distrital 744 de 2019 y en el artículo 1º del Decreto 744 de 2019.

Estas rentas se encuentran catalogadas en los mencionados decretos como ingresos corrientes, transferencias y recursos de capital.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, se procede a responder los interrogantes formulados, en el orden planteado:

1- ¿Es viable realizar una sustitución de fuentes de financiación del Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal expedido inicialmente para respaldar la obligación enmarcada en un contrato?

De conformidad con el antecedente que se menciona en la consulta, referente al ingreso menor que ha tenido una fuente de financiación, proveniente del monopolio rentístico, efectivamente el Fondo Financiero puede utilizar una fuente de financiación diferente, dentro del marco establecido en los Decretos Distritales 744 y 816 de 2019.

Esta utilización de la fuente de financiación diferente es viable hacerla expresa en los respectivos certificados de disponibilidad y registro presupuestales, justamente para soportar presupuestalmente el cumplimiento de las obligaciones contractuales, por parte del Fondo Financiero de Salud.

En este sentido, si la fuente de financiación del Certificado de Registro Presupuestal es insuficiente para cumplir con el compromiso de pago, es procedente utilizar una fuente de financiación diferente, prevista en el presupuesto de ingresos del Fondo Financiero.

No sobra advertir que la información contenida en el Certificado de Registro Presupuestal debe corresponder con la información contenida en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

2- ¿Es viable realizar el reemplazo de Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal con ocasión de la sustitución de fuentes de financiación, con el fin de respaldar compromisos contractuales en Gastos de Funcionamiento, los cuales a la fecha no cuentan con recursos suficientes para cumplir con el compromiso de pago por los servicios prestados, financiados con una fuente de financiación de Rentas Cedidas?

De conformidad con la respuesta anterior, sí resulta procedente reemplazar los CDP y CRP, debido a la utilización de una fuente de financiación diferente, en el marco de lo dispuesto en los artículos 71 del Decreto 111 de 1996, 52 del Decreto Distrital 714 de 1996 y en el artículo 1º de los Decretos 744 de 2019 y 816 de 2019.

3- ¿Qué fuente normativa sustentaría, si es el caso, la sustitución de fuentes de financiación?

Según los principios y mandatos presupuestales, señalados en la parte considerativa del presente concepto, la utilización de una fuente de financiación diferente para soportar presupuestalmente un contrato, debido a un menor ingreso de la fuente de financiación prevista inicialmente, tiene como soportes jurídicos lo establecido en los artículos 25 de la Ley 80 de 1993, 52 del Decreto Distrital 714 de 1996 y 1º de los Decretos Distritales 744 y 816 de 2019.

4- ¿Qué implicaciones contractuales tiene el hecho de realizar sustitución de fuentes de financiación a Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal que amparan un contrato, y qué modificaciones se deben surtir contractualmente en caso de presentarse dicha sustitución?

El reemplazo de los certificados de disponibilidad y registro presupuestal que amparan un contrato, tal como se ha manifestado, tiene como efecto soportar presupuestalmente el respectivo contrato, debido a un menor ingreso de una fuente de financiación inicialmente prevista.

Este reemplazo de los CDP que se usó en la etapa precontractual y CRP que soportaba la ejecución del contrato, no afectan lo acordado entre las partes en el contrato estatal. De hecho, tanto la disponibilidad como el registro presupuestal son documentos que expide la entidad distrital sin participación del contratista.

Para el contratista, es importante que la entidad contratante cuente con el soporte presupuestal suficiente para cumplir con la obligación de pago, independientemente del número del certificado de disponibilidad o del registro presupuestal, o de la fuente que se utilice.



A manera informativa, en tanto estos certificados hacen parte del expediente contractual, la entidad contratante debe realizar la anotación del cambio del CDP y del RP y comunicarla al contratista.

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

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó: Fanny Fernández Mendoza – Profesional Especializado