

Bogotá, D. C



Señor
 JULIAN DAVID PÉREZ RIOS
 C.C.80235478
 Correo electrónico: julian.perez@metrodebogota.gov.co

CONCEPTO

Referencia	2021ER02599201
Descriptor general	Presupuestal
Descriptores especiales	Temporalidad Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, empresa industrial y comercial del Distrito, Certificado de Disponibilidad Presupuestal, Registro Presupuestal, cuentas por pagar, vigencias futuras.
Problema jurídico	<i>¿Respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que suscribe una empresa industrial y comercial del Distrito cuyo plazo excede el 31 de diciembre de la vigencia, sin superar los doce meses, que ya cuenta con certificado de disponibilidad presupuestal que ampara los recursos del contrato para atender el plazo pactado, es necesario acudir al CONFIS Distrital para solicitar autorización de vigencias futuras?</i>
Fuentes formales	Ley 80 de 1993; Decreto Nacional 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional; Decreto Distritales 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, 662 de 2018 y 777 de 2019; Consejo de Estado: Fallo Radicación 28565 del 12 de agosto de 2014; Radicación 15307 del 28 de septiembre de 2006, Radicación 15662 del 29 de enero de 2009, Radicación 08001-2331-000-2010 del 1º de febrero de 2018, Radicación 05001-23-31-000-2011-01664-02 del 31 de mayo de 2018; Corte Constitucional: Sentencias C-337 de 1993, C-018 de 1996, C-614 de 2009.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

El consultante solicita a la Secretaría Distrital de Hacienda concepto jurídico respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que suscribe una empresa industrial y comercial del Distrito, cuyo plazo contractual excede el 31 de diciembre de la vigencia, pero que no supera los doce meses y además, según manifiesta el consultante, tiene certificado de disponibilidad presupuestal que ampara los recursos del contrato durante el plazo de ejecución del contrato, se pregunta si para este caso es necesario acudir al CONFIS Distrital con el fin de autorizar vigencias futuras.

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

Con el fin de resolver la inquietud del consultante se procederá a realizar un análisis legal y jurisprudencial sobre los siguientes temas: 1) El principio de disponibilidad presupuestal en materia de contratación pública, 2) El principio de anualidad del presupuesto, (3) Las figuras presupuestales de cuentas por pagar y vigencias futuras como excepciones al principio de anualidad en el proceso de ejecución del presupuesto de las empresas distritales y 4) La temporalidad de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

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.”** (Negrilla fuera de 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, 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 en los siguientes términos:

“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.”

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C., Radicación 28565 del 12 de agosto de 2014.

² Corte Constitucional Sentencia C-018 de 1996.

Ahora bien, 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 y además que ese recurso público ya está destinado a este único fin. 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.

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

El precitado artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996⁴ menciona que el registro presupuestal constituye un requisito de perfeccionamiento del acto administrativo que afecta el presupuesto. Esto fue interpretado por el Consejo de Estado en el año 2000⁵ como una modificación al artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en donde se establece que serán requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal el acuerdo de voluntades y el documento escrito contentivo de las mismas, en tanto que la existencia de la disponibilidad presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento, son simplemente "requisitos de ejecución".

No obstante, el Consejo de Estado varió su jurisprudencia de forma expresa en Sentencia del 28 de septiembre de 2006, Exp.15307⁶ 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"**⁷. 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.

1.1. Marco orgánico de la disponibilidad presupuestal en el Régimen Presupuestal de Empresas distritales

Ahora bien, se debe recordar que a través de los artículos 74 y 76 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, se facultó al Gobierno Distrital para establecer

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."

⁵ Consejo de Estado. Auto de 27 de enero de 2000. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar -Rad. 14.935-.

⁶ Consejo de Estado. en sentencia de 28 de septiembre de 2006. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Exp. 15307.

⁷ 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.

las directrices y controles que deben cumplir las empresas distritales en la elaboración, conformación y ejecución del presupuesto, así como la inversión de sus excedentes y su régimen de vigencias futuras, por ello se expidió el Decreto Distrital 662 de 2018, “*Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales*”, cuyo contenido y ámbito de aplicación es el siguiente:

“ARTÍCULO 1º.-*El presente Decreto constituye el reglamento que regula el proceso presupuestal de las entidades descentralizadas vinculadas al nivel central, Empresas Sociales del Estado o Empresas Distritales no financieras, a que se refiere el artículo 2º del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto Distrital 714 de 1996.*

Dentro de estas empresas se encuentran: Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD) societarias y no societarias, Sociedades Públicas, Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de EICD, Sociedades Limitadas o por Acciones Públicas del orden Distrital sujetas al régimen de EICD, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más y, Empresas Sociales del Estado (ESE) constituidas como una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden Distrital”.

Para el caso objeto de estudio, la precitada norma regula el principio de la disponibilidad presupuestal, el cual debe observarse en la ejecución del presupuesto, en la medida en que es una concreción del principio de la legalidad del gasto reconocido en sus artículos 18 y 20 que reproducen las normas orgánicas del presupuesto distrital y los términos generales contenidos en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto del orden nacional:

“ARTÍCULO 18º. - CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL. *Es el documento mediante el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.*

Este documento afecta preliminarmente el Presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, cada Empresa deberá llevar un registro de tales certificados que permita determinar los saldos de apropiación disponibles para expedir nuevas disponibilidades.

Todos los actos administrativos y demás documentos que afecten las apropiaciones presupuestales de las Empresas deberán contar con Certificados de Disponibilidad Presupuestal previos, expedidos por el Responsable del Presupuesto”. (Negrilla fuera de texto)

“ARTÍCULO 20º. - REGISTRO PRESUPUESTAL. *Es el documento mediante el cual se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que sólo se utilizará para tal fin.*

Los compromisos deberán contar con un 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”. (Negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, las empresas distritales están sujetas a las reglas que sobre disponibilidad y registro presupuestal se establece. No sobra advertir que la información contenida en el RP debe corresponder con la información contenida en el CDP.

2) Principio de Anualidad del Presupuesto

El artículo 3 del Decreto Distrital 662 de 2018 señala:

“Principio de 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”.*

Este principio obedece al control político que ejercen las instancias que aprueban el presupuesto, en desarrollo de este principio surge la obligación de las empresas distritales de someter a consideración del CONFIS Distrital la renovación anual de las autorizaciones para recaudar ingresos y ejecutar gastos. El periodo de anualidad sirve para armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que también se dan dentro de dicho periodo, tal sería el caso del ejercicio de las empresas y sus balances.

Respecto de este principio, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993, menciona: *“Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión”.*

Se relacionan con el principio de anualidad la constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar, figuras que pretenden garantizar la afectación de apropiaciones presupuestales al cierre de cada vigencia, como resultado de la asunción de compromisos y obligaciones derivados de la adquisición de bienes y servicios que no alcanzaron a recibirse a 31 de diciembre de la respectiva vigencia.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C –502 de 1993 dijo: *“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. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos.”*

Por otra parte, en materia de inversión, la mayoría de los proyectos importantes se ejecutan normalmente más de un año, por lo cual se requiere, en el caso de proyectos plurianuales, programar y ejecutar anualmente la partida correspondiente para su avance y conclusión. La mencionada plurianualidad está atada al concepto de vigencias futuras, figura presupuestal que se tratará más adelante, la cual se constituye en una excepción al principio de anualidad, con lo cual se pretende garantizar la inclusión de apropiaciones en las próximas anualidades

presupuestales dirigidas la conclusión y puesta en marcha de proyectos que requieren para su ejecución varias vigencias fiscales.⁸

3) Las figuras presupuestales de cuentas por pagar y vigencias futuras como excepciones al principio de anualidad en el proceso de ejecución del presupuesto de las empresas distritales

El Consejo de Estado⁹ explica respecto del principio de anualidad que no es absoluto y debe leerse de la mano del principio de planeación, pues en el desarrollo de la actividad presupuestal existen proyectos o compromisos cuya ejecución supera el periodo de un año calendario¹⁰, y que en consecuencia, ameritan acudir a mecanismos presupuestales que permitan compatibilizar las restricciones derivadas de este principio con la necesidad de atender aquellos compromisos que se deben ejecutar en más de una vigencia fiscal.

Para el caso objeto de consulta se estudiarán las figuras de cuentas por pagar y las vigencias futuras, como mecanismos presupuestales que representan una excepción al principio de anualidad.

3.1 Cuentas por pagar

El artículo 34 del Decreto Distrital 662 de 2018, prevé las cuentas por pagar en la etapa de cierre presupuestal de las empresas distritales, en los siguientes términos:

“Artículo 34°. - CIERRE PRESUPUESTAL. Cierre Presupuestal es el procedimiento que realizan las Empresas al finalizar cada vigencia fiscal con el propósito de determinar el recaudo efectivo de los ingresos, la ejecución real de gastos, la Disponibilidad Inicial, las Cuentas por Cobrar, **las Cuentas por Pagar**, el Estado de Tesorería, los excedentes financieros y la Disponibilidad Final”.
(Negrilla fuera de texto)

Frente al cumplimiento del trámite de las cuentas por pagar el artículo 47 del precitado Decreto Distrital señala que además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables según: “f) Los Ordenadores del Gasto y los Responsables del Presupuesto que incorporen en el inventario de Cuentas por Pagar compromisos u obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre, sin que éstos se hubiesen adquirido en debida forma; o cuando en la ejecución de las Cuentas por Pagar, no se cumpla con el compromiso para el cual fueron constituidas”.

⁸ El tratadista de derecho Juan Camilo Restrepo en su libro “Derecho Presupuestal Colombiano” segunda edición, Pagina 186 se refiere a la Vigencias Futuras “La vigencia futura no es otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la apropiación de dichos presupuestos. Es, evidentemente, una excepción al principio de anualidad, puesto que la autorización de dichos gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar; y a su turno, la vida jurídica de dichas autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias.”

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010-Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1º de febrero de 2018 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta- Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 31 de mayo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01664-02.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 08001-2331-000-2010-Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1º de febrero de 2018.

Así mismo, la Resolución SDH -191 de 2017, Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, Módulo 4 de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, contiene el procedimiento que deben seguir las empresas distritales al constituir las Cuentas por pagar:

“- Atendiendo el Principio Presupuestal de Anualidad, después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra y los saldos no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

- Al cierre de la vigencia, no se podrán efectuar giros presupuestales que no tengan respaldo de liquidez en la Tesorería a 31 de diciembre del año en curso. Las obligaciones pendientes de pago deberán afectar el rubro “Cuentas por Pagar” de la siguiente vigencia.

*- La relación de Cuentas por Pagar **debe incluir todos los compromisos que cuentan con registro presupuestal, cuyo objeto no se cumplió dentro del año fiscal que se cierra y por tanto serán giradas en la vigencia fiscal siguiente.***

- En ningún caso se deben constituir cuentas por pagar con la sola expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal CDP o con actos administrativos sin perfeccionar.

- El rubro de Cuentas por Pagar de la siguiente vigencia se afectará con la expedición de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal CDP y los Registros Presupuestales que reemplacen y respalden las cuentas por pagar constituidos a 31 de diciembre del año en curso.

- Para el cierre de la vigencia que termina, las cuentas por pagar incorporadas en el presupuesto inicial de la Entidad, deberán corresponder a los valores presentados en el proyecto de presupuesto ante CONFIS Distrital; los ajustes para el cumplimiento de estos compromisos solo se podrán realizar a partir del inicio de la vigencia siguiente.

- Si la apropiación inicial del rubro Cuentas por Pagar en la vigencia siguiente no fuere suficiente para atender los pagos prioritarios que se presenten, se deberán efectuar los traslados presupuestales internos necesarios para cumplir con dichas obligaciones y posteriormente, en caso de ser necesario, los contracréditos, deben ser restituidos de acuerdo con los escenarios de Cierre Presupuestal.

- Las EICD deben remitir la relación de las Cuentas por Pagar la cual debe incluir todos los compromisos que cuentan con registro presupuestal pero que no fueron giradas presupuestalmente y por tanto serán giradas en la vigencia fiscal siguiente, las cuales deben corresponder a la diferencia resultante entre el total de compromisos y el total de giros acumulados del Informe de Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre de la vigencia que termina. Se deben presentar en forma detallada por cada rubro presupuestal y/o proyecto de inversión y agrupadas por objeto de gasto (funcionamiento, operación, deuda e inversión) en orden cronológico, con su correspondiente fuente de financiación”. (Negrilla fuera de texto)

3.2 Vigencias futuras de empresas distritales

De otra parte, las Vigencias Futuras son un mecanismo de planificación presupuestal y financiero que permite la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, para garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales.

Los recursos de las vigencias futuras pueden ser utilizados para financiar tantos proyectos relativos a gastos de inversión como gastos de funcionamiento y deben presupuestarse a través de cupos anuales, que no necesariamente deben ser consecutivos, pues bien puede la entidad pública no apropiarse recursos con cargo a las vigencias futuras en determinada vigencia fiscal, en razón de las necesidades de ejecución del contrato.

Ahora bien, de manera expresa el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital facultó al Gobierno Distrital para definir el régimen jurídico de las vigencias futuras de las empresas distritales. Se clasificaron en dos clases: vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepcionales.

3.2.1 Vigencias futuras ordinarias para empresas distritales

Se caracterizan porque requieren una apropiación del 15 % en la vigencia fiscal en la que son autorizadas; en otras palabras, su ejecución se debe iniciar con presupuesto de la vigencia en curso:

“ARTÍCULO 38°. - VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS. *El CONFIS Distrital 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 del Plan de Desarrollo Distrital, las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito Capital y el Plan Financiero Plurianual.

*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 las que éstas sean autorizadas.***

*El CONFIS Distrital se abstendrá de otorgar la autorización **si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el 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, exceden la capacidad de endeudamiento de la Empresa.*

La autorización por parte del CONFIS Distrital no podrá superar el respectivo período de Gobierno. Se exceptúan los proyectos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. Esta vigencia futura podrá concederse en el último año de gobierno, siempre y cuando el proyecto de inversión sea declarado de importancia estratégica previamente por el Consejo de Gobierno.

Las operaciones de crédito público, sus asimiladas y las conexas no requieren autorización por parte del CONFIS Distrital para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Dichos contratos se registrarán por las normas que regulan las operaciones de crédito público”. (Negrilla fuera de texto)

Por regla general, la autorización para comprometer el presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Sin embargo, será posible aprobar vigencias futuras que superen el periodo de Gobierno, siempre que: i) se trate de proyectos de inversión y ii) el Consejo de Gobierno declare el Proyecto de “importancia estratégica”.

3.2.2. Vigencias futuras excepcionales para empresas distritales

Las vigencias futuras excepcionales encuentran su fundamento normativo en el artículo 39 del Decreto Distrital 662 de 2018:

"ARTÍCULO 39°. - VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES. Modificado por el art. 67, Decreto Distrital 777 de 2019. <El nuevo texto es el siguiente> El CONFIS Distrital en casos excepcionales para obras de infraestructura y para actividades que de no ejecutarse pueden causar inevitablemente la parálisis o afectación en la prestación de un servicio que se deba satisfacer y garantizar por mandato constitucional, así como para las garantías a las concesiones y solamente en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno los declare de importancia estratégica, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras, sin que se requiera apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. Esta vigencia futura excepcional podrá concederse en el último año de gobierno. El monto máximo de las mismas deberá ser consistente con el Plan Financiero y las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito Capital.

Parágrafo. Las operaciones de crédito público, sus asimiladas y conexas no requieren la autorización del CONFIS Distrital para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras.

Dichos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público". (Negrilla fuera de texto)

Se observa que la normativa vigente consagra que el CONFIS Distrital podrá autorizar a las empresas distritales que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras excepcionales sobre proyectos específicos: (i) Para obras de infraestructura, (ii) para actividades que de no ejecutarse pueden causar inevitablemente la parálisis o afectación en la prestación de un servicio que se deba satisfacer y garantizar por mandato constitucional, (iii) así como para las garantías a las concesiones y solamente en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno los declare de importancia estratégica.

4) Temporalidad de Contratos de prestación de servicios

Dilucidado lo anterior, para determinar la aplicabilidad de la figura de vigencias futuras con el fin de soportar presupuestalmente los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión es menester analizar la temporalidad de esta tipología contractual. Sobre el tema se debe tener

en cuenta que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 enuncia los contratos de prestación de servicios en los siguientes términos:

*“3°. Modificado por el art. 2°, Decreto Nacional 165 de 1997 . <El nuevo texto es el siguiente>
Contrato de prestación de servicios.*

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales **para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad**. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*Estos contratos no generan en ningún caso relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, **se celebrarán por el término estrictamente indispensable**”.*
(Negrilla fuera de texto)

Sobre su temporalidad, en reiterada jurisprudencia la Corte¹¹ ha resaltado como una de las características preponderantes de esta tipología contractual que se celebrarán por el término estrictamente necesario, en los siguientes términos:

*“c. La vigencia del contrato de prestación de servicios es temporal y, por lo tanto, **su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido**. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.* (Negrilla fuera de texto)

De la norma y jurisprudencia transcritas se colige que dada la excepcionalidad de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, su ejecución es circunscrita al período estrictamente indispensable para realizar la labor administrativa contratada, por cuanto como lo explica la Corte Constitucional, si la entidad pública evidencia que las actividades desarrolladas mediante esta clase de contratos se deben extender en el tiempo se convierte en ordinaria y permanente e indefectiblemente se debe crear el empleo en la planta de personal.

CONCLUSIONES

Del análisis legal, jurisprudencial que antecede, se procede a resolver el siguiente problema jurídico: *¿Respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de una empresa industrial y comercial del Distrito cuyo plazo excede el 31 de diciembre de la vigencia, sin superar doce meses, que ya cuenta con certificado de disponibilidad presupuestal suficiente para atender*

¹¹ Al respecto, pueden consultarse las Sentencias C-960 de 2007, C-282 de 2007, C-386 de 2000, C-397 de 2006, C-154 de 1997, C-236 de 1997, T-214 de 2005, C-124 de 2004, T-1109 de 2005, C-614 de 2009

el plazo contractual pactado es necesario acudir al CONFIS Distrital para solicitar autorización de vigencias futuras?

El Decreto Distrital 662 de 2018, Régimen Presupuestal de las Empresas Distritales ordena a las entidades cobijadas en su ámbito de aplicación que todo compromiso debe contar con la correspondiente apropiación presupuestal que lo respalde a través de un Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP, el cual afecta de manera preliminar el presupuesto, mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal.

No obstante, se debe precisar que el CDP es transitorio y solo tendrá vigencia hasta el momento en que se haga el correspondiente registro presupuestal y es este documento que afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que los recursos sólo se utilizarán para tal fin, evitando además que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente norma anual de presupuesto.

Como se observa los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que plantea de manera general el consultante deben contar con sus respectivos registros presupuestales que respalden los compromisos, los cuales deben cumplir con 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.

Ahora bien, como quiera que el plazo de ejecución de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión a los que alude el consultante trasciende el 31 de diciembre de la vigencia, pero sin superar los doce meses, en este caso se debe prever por parte de la empresa la constitución de cuentas por pagar, para garantizar la afectación de apropiaciones presupuestales al cierre de la vigencia, como resultado de la asunción de compromisos y obligaciones cuyo objeto no se cumplió dentro del año fiscal que se cierra y por tanto serán giradas en la vigencia fiscal siguiente.

Ahora bien, respecto de las vigencias futuras autorizadas por el CONFIS Distrital bien sea ordinarias o excepcionales, se constituyen también en una excepción al principio de anualidad dirigida a soportar presupuestal y financieramente proyectos plurianuales relativos a gastos de inversión, como gastos de funcionamiento y deben presupuestarse a través de cupos anuales, que garanticen la inclusión de apropiaciones en las próximas anualidades.

Por lo anterior, respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión no se puede predicar que se trata de proyectos plurianuales que requieran soportarse presupuestal y financieramente a través de la utilización de vigencias futuras, toda vez que el mismo ordenamiento jurídico vigente le da a estos contratos la connotación de ser excepcionales y temporales, que deben circunscribirse al período estrictamente indispensable para realizar la labor administrativa contratada, por cuanto como lo explica la Corte Constitucional, si la entidad pública evidencia que las actividades desarrolladas mediante esta clase de contratos se convierte en ordinaria y permanente extendiéndose en el tiempo se debe crear el empleo en la planta de personal, toda vez que el vínculo indefinido con el contratista, al transcurrir el tiempo, se configurarían las características de una relación laboral.



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

Proyectó:	Clara Lucía Morales Posso	
-----------	---------------------------	--