

Bogotá, D. C.

Doctora  
**LUZ DARY AREVALO SALAMANCA**  
Directora de Gestión Financiera  
Secretaría Distrital de Planeación  
larevalo@sdp.gov.co  
Bogotá



## CONCEPTO

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Referencia            | 2021ER06215701   |
| Descriptor general    | Presupuesto  |
| Descriptor especiales | Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Ajuste formal  |
| Problema jurídico     | ¿Es posible, mediante un acto administrativo interno de la entidad reemplazar el CDP expedido inicialmente y generar otro CDP con la afectación correcta con las cuatro posiciones presupuestales?   |
| Fuentes formales      | Artículo 228 de la Constitución Política;<br>artículo 71 del Decreto Nacional 111 de 1996, compilatorio de las normas orgánicas del Presupuesto Nacional;<br>numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011;<br>Artículo 25.6 de la Ley 80 de 1993;<br>Artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital;<br>Corte Constitucional sentencia C-018 de 1996;<br>Consejo de Estado sentencia del 12 de agosto de 2014, expediente 28565; sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 15324; sentencia del 05 de abril de 2017, expediente 35459; sentencia del 28 de junio de 2019, expediente 42326 y Concepto 2389 del 25 de septiembre de 2018 de la Sala de Consulta y Servicio Civil. |

## IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Secretaría Distrital de Planeación informa que en la vigencia fiscal 2021 le fue asignado presupuesto para gastos de inversión, que afectan cuatro productos o posiciones presupuestales.

Adiciona, que en un proceso contractual fue emitido certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) a través del sistema Bogdata, pero afectando solo una posición de las cuatro posiciones presupuestales. El proceso contractual está en perfeccionamiento, pero aún no se ha expedido el certificado de registro presupuestal (CRP).

Por lo anterior, se pregunta lo siguiente:

1. Es posible mediante un acto administrativo interno de la entidad, realizar el reemplazo del CDP expedido y generar otro CDP con la afectación correcta de las cuatro posiciones presupuestales.
2. En caso de que la respuesta a la anterior consulta sea negativa ¿Desde la normatividad vigente cuál debería ser el proceso a seguir para que el CDP se afecte correctamente con todas las posiciones presupuestales, cuando ya existe un contrato suscrito y debidamente publicado?

## CONSIDERACIONES

### 1. Principio de legalidad del gasto

El numeral 6 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece, en relación con el principio de economía, que [...] [l]as 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 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, previo 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.

Así, y como la indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>1</sup> el certificado de disponibilidad presupuestal es la certificación que expide el servidor público encargado de administrar los recursos de la entidad, donde hace constar que en el presupuesto existen recursos presupuestales para atender una prestación económica futura y eventual que surgirá de un proceso de contratación que la entidad tiene interés en adelantar.

En ese sentido, el propósito de este instrumento es armonizar el régimen de contratación estatal y el régimen presupuestal, de modo que las entidades públicas estén impedidas para iniciar un proceso de contratación sin la seguridad de que cuentan con los recursos presupuestales suficientes y disponibles para adquirir determinado bien o servicio.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de agosto de 2014, expediente 28565, consejero ponente Enrique Gil Botero.

Con todo, es pertinente 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.

En cuanto la disponibilidad presupuestal como instrumento de control de legalidad del gasto, la Corte Constitucional<sup>2</sup> expuso lo siguiente:

*“ 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 ejecución. Así entonces, habrá disponibilidad cuando exista una diferencia entre el gasto presupuestado y el realizado, produciéndose un saldo que equivale a una suma disponible que puede ser utilizada para la adquisición de nuevos compromisos.”*

Ahora, será con posterioridad al perfeccionamiento del contrato estatal que debe ser expedido el Registro Presupuestal – RP, el cual, con sustento en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996, y la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>3</sup> garantiza que los recursos destinados a un gasto concreto no se desvíen a otro fin.

En consonancia, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, establece:

*“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.*

*En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible o sin la autorización previa del Consejo*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 018 del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de agosto de 2014, expediente 28565, Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

*Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos de crédito autorizado.”*

En desarrollo de esta norma orgánica, el Decreto Distrital 777 de 2019<sup>4</sup> dispuso:

*“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.[...]*

*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 de texto)*

*Así las cosas, y como lo indicado el Consejo de Estado<sup>5</sup> [...] lo que expresa el certificado de disponibilidad presupuestal no son, en realidad, datos específicos de un contrato, porque no se ha celebrado, de hecho, apenas se iniciará el proceso de selección; por el contrario, este documento sólo da a conocer que en el presupuesto anual de una entidad se cuenta con recursos para atender determinada necesidad que se desea contratar.*

Así mismo, su Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>6</sup> precisó:

*[...] Al respecto, ha manifestado la Sección Tercera de esta corporación:*

*“... En cumplimiento también del deber de planeación y el principio de buena fe precontractual, las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales; igualmente, deben con antelación al inicio del proceso de selección del contratista analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las*

<sup>4</sup> “Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de agosto de 2014, expediente 28565, Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2018. Radicación interna 2389. Consejero ponente: Edgar González López.

*autorizaciones y aprobaciones para ello, así como elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia...<sup>7</sup>*

*Subraya la Sala*

*En el mismo sentido se ha señalado:*

*“La omisión de la entidad pública en la obtención de la correspondiente disponibilidad presupuestal, si bien podría dar lugar a la violación de los principios de legalidad del gasto y de planeación, al punto que podría llegar a comprometer la responsabilidad personal y patrimonial de los funcionarios que actúen con desobedecimiento de tales principios, no tiene la entidad suficiente para afectar la validez del respectivo contrato, toda vez que la ausencia de disponibilidad presupuestal no está llamada a configurar una específica causal de nulidad de los contratos estatales...<sup>8</sup>”*

*Subraya la Sala*

*Así, al cumplir la obligación de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal, la entidad se asegura de que en el presupuesto existe apropiación presupuestal suficiente para atender la prestación económica que se derivaría del proceso contractual y, al mismo tiempo, otorga garantía a sus futuros oferentes en relación con su respaldo económico para pagar las obligaciones que se derivarán del futuro contrato.*

*Finalmente, es importante destacar que, como lo ha establecido la Sección Tercera de esta Corporación, el inicio de un proceso de selección sin contar con el certificado de disponibilidad presupuestal, compromete la responsabilidad personal y patrimonial del funcionario público que adelanta el proceso:[...] (Subrayas originales)*

## **2. Prevalencia de lo sustancial sobre lo formal**

Como se mencionó, y sin dejar de lado la importancia de contar con el certificado de disponibilidad presupuestal como garantía de la existencia de recursos suficientes para asumir un compromiso futuro, este es un requisito formal que, por supuesto, debe cumplirse, de conformidad con la normativa orgánico presupuestal que se ha citado.

Así, 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, esto es, lograr la finalidad buscada. No obstante, las formalidades no deben entenderse como un fin en sí

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 03 de diciembre de 2007. Exp. 24715.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de Febrero de 2013. Exp. 22892.

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 de lo establecido en el 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.**”<sup>9</sup> (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, 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 la administración, y que nunca fue objeto de señalamiento por la aseguradora demandante: la calificación jurídica, técnica y financiera de la propuesta ganadora.[...]”<sup>10</sup>*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 15324 del 29 de agosto de 2007 C.P Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>10</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 35459 del 5 de abril de 2017 (35459) C.P: Danilo Rojas Betancourth.



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 2019.<sup>11</sup> 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 administración<sup>12</sup> que rigen la actividad contractual. La ilegalidad de los actos motivados por este aserto debe así mantenerse [...]*

En este sentido, en relación con la consulta formulada, debe advertirse que la actualización de los identificadores presupuestales en el nuevo certificado de disponibilidad presupuestal no afecta el compromiso contractual ya suscrito, pues con anterioridad y con posterioridad a éste, existe el correspondiente soporte presupuestal.

De esta manera, se encuentra procedente expedir un soporte expedido por el responsable del presupuesto en el cual se explique las razones de la adición o complemento del certificado de disponibilidad presupuestal inicial, fundamentado en el respeto del principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, por cuanto

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 42326 del 28 de junio de 2019. C.P Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>12</sup> 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).

con el complemento del certificado de disponibilidad presupuestal se pretende seguir cubriendo presupuestalmente el contrato para el cual fue expedido el certificado inicial, que, entre otras cosas, es el propósito de dicho documento, esto es, garantizar la existencia de recursos suficientes para asumir un compromiso futuro, tal y como se ha expuesto.

Es importante aclarar que complementar el CDP que se usó en la etapa precontractual no afecta lo acordado entre las partes en el contrato estatal, por cuanto para el contratista lo relevante es que la entidad contratante cuente con el soporte presupuestal suficiente para cumplir con la obligación de pago, independientemente del número del certificado de disponibilidad presupuestal.

Aunado a lo expuesto, el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, expone que en aplicación del principio de eficacia [...] *las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

## CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, se procede a responder los interrogantes formulados, así:

***¿Si en el momento previo a expedir el CRP es posible mediante un acto administrativo interno de la entidad, realizar el reemplazo del CDP expedido inicialmente y generar otro CDP con la afectación correcta con las cuatro posiciones presupuestales?***

Resulta procedente complementar el CDP expedido inicialmente, con otro CDP que contenga la afectación de las posiciones presupuestales que falten, de manera que se subsane el prerrequisito para posteriormente poder expedir completo el registro presupuestal y dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 52 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.

La forma de realizar el ajuste del soporte presupuestal podrá ser a través de un soporte expedido por el responsable del presupuesto en el cual se explique las razones de la adición o complemento del certificado de disponibilidad presupuestal inicial.



***En caso de que la respuesta a la anterior consulta sea negativa, ¿Desde la normatividad vigente cuál debería ser el proceso a seguir para que el CDP se afecte correctamente con todas las posiciones presupuestales, cuando ya existe un contrato suscrito y debidamente publicado?***

En atención a que la respuesta a este primer punto fue positiva, no hay lugar a dar respuesta al segundo punto.

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](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Revisó: Manuel Ávila Olarte

Proyectó: Carol Murillo Herrera