



Pública

223200-24-3

Concepto

Bogotá, D. C.

Doctor

DEIDER MAURICIO MENGUAL PATERNINA

Director financiero

SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Av. Calle 26 # 57 – 83 Torre 7 Piso 1 Local 103

dmengual@educacionbogota.gov.co

Nit. 899999061

Bogotá

CONCEPTO

Radicado solicitud	Nº. 2026ER03637401
Descriptor general	Presupuesto Administrativo - laboral
Descriptores especiales	Términos para la expedición del registro presupuestal en adiciones contractuales
Problema jurídico	¿Es procedente la expedición del Registro Presupuestal de una adición contractual cuando esta fue suscrita dentro del plazo del contrato, pero el RP se solicita con posterioridad al vencimiento de este?
Fuentes formales	Constitución política Ley 80 de 1993; Ley 819 de 2003; Ley 1150 de 2007; Ley 1437 de 2011; Ley 1474 de 2011 Decreto 111 de 1996 Decreto Distrital 714 de 1996; Decreto Distrital 645 de 2025 Resolución No. SDH-000191 de 2017 Concepto 2389 de 2018 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Conceptos Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente: (i) Radicado: 2201913000007937; (ii) C – 347 de 2025. Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Hacienda: radicados (i) No. 2019EE195864O1; (ii) No. 2025IE004826O1

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 69 del Decreto Distrital 645 de 2025¹, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección”. Por lo tanto, en concordancia con las funciones previstas en los numerales 2 y 4 del artículo 68 del decreto en mención, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

En ese sentido, la resolución de los casos particulares corresponde a la autoridad competente, de acuerdo con las facultades normativas asignadas y con fundamento en las pruebas que obren en cada actuación. En consecuencia, esta Dirección, en ejercicio de sus funciones, se limita a realizar un análisis interpretativo de carácter general sobre las disposiciones legales relacionadas con la materia consultada, y expide el presente concepto en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo².

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Dirección Financiera de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, solicita a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, que conceptúe sobre la oportunidad en la expedición del registro presupuestal durante la ejecución de un contrato estatal.

Para lo anterior, informa que, una adición y prórroga de ejecución contractual fue suscrita por las partes (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y un tercero) dentro del plazo de ejecución del contrato. Esta adición de acuerdo con lo indicado en la consulta, cuenta con certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) y fue debidamente publicada en el sistema de información SECOP, sin embargo, el plazo de ejecución del contrato venció el 15 de diciembre de 2025 y, la solicitud para la expedición del registro presupuestal de la adición se radicó el 17 de diciembre de 2025, es decir, con posterioridad al vencimiento del plazo contractual.

Así las cosas, solicita le sean resueltos los siguientes interrogantes:

1. ¿Es procedente la expedición del Registro Presupuestal de una adición contractual cuando esta fue suscrita dentro del plazo del contrato, pero el RP se solicita con posterioridad al vencimiento de este?

¹ Decreto Distrital 645 de 2025. Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hacienda

² Ley 1437 de 2011.

2. ¿La expedición del RP debe realizarse necesariamente antes de la fecha del vencimiento del plazo de ejecución contractual?
3. ¿Qué efectos presupuestales y contractuales genera la no expedición oportuna del Registro Presupuestal en este escenario?
4. ¿Se configura una pérdida de continuidad contractual para efectos presupuestales?
5. ¿Cuál es la fecha máxima en que debe expedirse el correspondiente Registro Presupuestal (RP), a fin de dar cumplimiento a la normatividad vigente en materia de contratación estatal y ejecución del gasto público?

CONSIDERACIONES:

Para efectos de la respuesta a la consulta, se abordarán los siguientes aspectos: i.) Soporte presupuestal de la ejecución contractual; ii.) Consideraciones respecto a la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro Presupuestal en contratación estatal; iii.) Reglas aplicables a la modificación de contratos estatales; iv.) Efectos de la no expedición oportuna del Registro Presupuestal, y, v.) Principio de continuidad presupuestal.

1. Soporte presupuestal de la ejecución contractual

Como lo señala la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente³. Desde la fase de planeación precontractual, las entidades públicas determinarán el presupuesto oficial del contrato, esto, mediante el análisis del sector y el estudio de mercado realizado para tales efectos. Esta definición, forma parte de los estudios previos y varía según el tipo contractual, dado que, existen esquemas de fijación de precios más adecuados para contratos de obra pública, prestación de servicios o concesión, entre otros. Así las cosas y como lo ha indicado la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda⁴, la Administración Pública en el ejercicio de planeación de la adquisición de bienes, servicios y obras deberá contar con el "respaldo presupuestal" de los contratos que espera celebrar, esto, con base en principios de origen Constitucional⁵ recogidos en el artículo 13 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital⁶.

3 Concepto C – 347 de 2025. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Adición – Concepto – Distintos supuestos – Prohibición – Adición en más del 50% / Adición – Prohibición – Monto – Cálculo – Parágrafo artículo 40 – Ley 80 de 1993 / Modificación de los contratos estatales – Procedencia – Límites / modificación de los contratos estatales – Procedencia – Límites – Principio de planeación. Respuesta a la consulta con radicado No. P20250321002800.

4 Concepto Jurídico Secretaría Distrital de Hacienda con radicado No. 2019EE195864O1 "¿Cuáles son las condiciones y plazos que se deben tener en cuenta para expedir el certificado de registro presupuestal que ampare la adición y prórroga de un compromiso previamente adquirido? ¿Para garantizar la continuidad en la ejecución de un compromiso debe haber respaldo presupuestal permanente? ¿Cuál es la regla aplicable al vencimiento del plazo contractual en día no hábil?"

5 Constitución Política de Colombia. Artículos 345 y 346. Artículo 117 del Decreto Distrital 645 de 2025.

6 Decreto Distrital 714 de 1996: Planificación, Universalidad, Programación Integral y Especialización.

Para finalizar este aparte, la normativa presupuestal prohíbe asumir obligaciones con cargo a apropiaciones inexistentes o que superen el saldo disponible⁷. Por ello, constituye un requisito indispensable contar previamente con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y, posteriormente, con el Registro Presupuestal (RP) para la ejecución de cualquier contrato estatal, siendo estos instrumentos los que permiten afectar de manera definitiva la apropiación correspondiente, garantizando así, que los recursos queden comprometidos exclusivamente para el fin establecido y no puedan destinarse a otros propósitos.

2. Consideraciones respecto a la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y Registro Presupuestal (RP) en contratación estatal

De conformidad con lo señalado antes por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda⁸, los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) constituyen documentos mediante los cuales se garantiza la existencia de una apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción y pago de compromisos presupuestales de la entidad. Dichos documentos, afectan preliminarmente el presupuesto hasta que el compromiso se perfecciona y se realiza el correspondiente registro presupuestal⁹.

En el Distrito Capital, y conforme a la normativa aplicable¹⁰, el CDP constituye un documento propio de la gestión financiera y presupuestal de la entidad, mediante el cual se certifica la existencia de una apropiación disponible y libre de afectación para asumir un compromiso. En consecuencia, todo acto administrativo que implique comprometer apropiaciones presupuestales debe estar respaldado por el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

Respecto a la oportunidad para la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, el Consejo de Estado¹¹ ha reiterado que esto deberá ocurrir de manera previa a la asunción del compromiso de la entidad:

*“(…) El inciso primero del artículo 71 (del Decreto 111 de 1996) establece, sobre la disponibilidad presupuestal -requisito extendido a los demás actos de la administración que afectan el gasto público, no sólo los contratos estatales-, **que toda erogación debe contar con un certificado de disponibilidad previo –CDP–**, que garantice los recursos para atenderlo, de conformidad con el principio de planeación (…) Conforme a esta disposición, **la disponibilidad presupuestal es un requisito***

7 Artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996.

8 Concepto Jurídico con radicado No. [2025IE00482601](#) Competencia para expedir Certificados de disponibilidad y registro presupuestal.

9 Resolución No. SDH-000191 de 2017 mediante la cual se adoptó el [Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital](#) página 71.

10 Resolución SHD 191 de 2017. Por medio de la cual se adopta y consolida el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital

11 Concepto 2389 de 2018 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Referencia: Expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal para iniciar procesos de contratación financiados con recursos provenientes de organismos multilaterales.

extendido a todo gasto, de manera que la regulación del art. 25.6 de la Ley 80 sólo ratifica, para el exclusivo contexto de la contratación estatal, lo que la ley general de presupuesto ordena para todo acto que involucre gastos. Si la norma citada de la Ley 80 no existiera, el inciso primero del art. 71 sería suficiente para entender que el requisito subsiste. El inciso que se comenta también coincide con la Ley 80 en señalar que el certificado debe ser previo a la afectación¹² que se haga al presupuesto, sólo que, a diferencia de aquella, no precisa el momento; pero la Ley 80 sí: antes de abrir un proceso de selección, de ahí que la complementariedad de estas leyes sea oportuna y ofrezca seguridad (...). (negrilla y subraya fuera de texto)

Continuando y con relación al registro presupuestal, este es el acto administrativo mediante el cual el responsable de presupuesto, efectúa la operación presupuestal con la que se garantiza en forma definitiva la existencia de recursos para atender los compromisos legalmente contraídos, y, se asegura que los mismos no sean desviados para ningún otro fin, haciendo énfasis en que previamente han sido certificados presupuestalmente¹³. Así las cosas, la conclusión natural es que, tanto el CDP como el CRP, deberán ser emitidos por el responsable de presupuesto de la entidad distrital que contrajo el compromiso¹⁴ y previo a la asunción de este.

Así, respecto al momento en el que se emitirá el citado registro presupuestal, y dado que el mismo se configura como un requisito de ejecución del contrato¹⁵, este, deberá expedirse después de la adjudicación del contrato y a más tardar antes del inicio de la ejecución¹⁶.

Ahora bien, distinta es la situación de los contratos en ejecución que requieren una adición, conforme a la Ley 819 de 2003¹⁷ y al Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁸ ya que, todo compromiso contractual adicional debe contar previamente con su respectivo

12 Entiéndase por afectación "(...) La afectación del presupuesto constituye un procedimiento de ejecución presupuestal llevado a cabo por los órganos que forman parte del PGN, en virtud de la autonomía presupuestal otorgada por la Constitución Política y la ley. (...)" Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano cuarta edición revisada. Página 137 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%BAblico.pdf>

13 Decreto distrital 714 de 1996. Artículo 52°.

14 Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital (Resolución SDH N° 191 del 22 de Septiembre de 2017). Páginas 69 y 72.

15 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de agosto de 2014, radicado: 28.565, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero: "(i) En cuanto al momento límite en que la entidad debe contar con este requisito, la norma no establece una etapa o instante preciso, sin embargo, es claro que no es exigible durante el proceso de selección -que va hasta la adjudicación del contrato-, por dos razones: porque durante esa etapa se necesita la disponibilidad presupuestal y porque es necesario adjudicar el contrato para conocer el monto exacto por el cual se constituirá la reserva. "Esto significa que a partir de la adjudicación del contrato la entidad puede expedir el registro o reserva presupuestal -RP-, pero no tiene que ser fatalmente en ese momento, pues otra norma -que se analizará más adelante complementa esta exigencia. (...) "c) El inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 complementa las normas que se refieren al presupuesto público. En virtud suya: "Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la del registro presupuestal, esto es, que es un requisito de ejecución: Sección Tercera, sentencia del 28 de septiembre de 2006, Exp. 15.307, Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra, y Sección Tercera, sentencia del 7 de junio de 2007, Exp. 14.669 Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra.

16 Concepto con radicado No. Radicado: 2201913000007937. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Respuesta a consulta # 4201913000006907 Expedición del registro presupuestal.

17 Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

18 Decreto 111 De 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

Registro Presupuestal. Por ello, dicho registro debe expedirse antes del vencimiento del plazo originalmente pactado, toda vez que, cualquier ejecución que exceda ese término supera la previsión presupuestal inicial. En consecuencia, mientras la ejecución dentro del plazo original se encuentra amparada por el registro inicial, la ejecución correspondiente al plazo adicional carece de cobertura presupuestal y exige la expedición de un nuevo registro antes de iniciar su ejecución mediante el otro sí, es decir, durante la ejecución del contrato inicial¹⁹ y hasta antes de la finalización del plazo convenido.

3. Reglas aplicables a la modificación de contratos estatales

Respecto a la modificación de contratos estatales, es preciso mencionar que, durante la ejecución del contrato se pueden presentar diferentes cambios, los cuales pueden ser identificados por las partes y que pueden incurrir en situaciones como, i) la necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades a las inicialmente previstas, y ii) la necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica, las entidades ejecutan “obras extra”, “amplían el alcance” del contrato y/o, el plazo de ejecución pactado inicialmente.

Con fundamento en lo expuesto, se observa que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, integrado principalmente por las Leyes 80 de 1993²⁰, 1150 de 2007²¹ y 1474 de 2011, así como por sus normas modificatorias y reglamentarias, no establece un régimen detallado sobre la modificación de los contratos estatales. La única regulación expresa de carácter general se refiere al límite cuantitativo de las adiciones, al disponer que el valor del contrato no podrá incrementarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial.

En consecuencia, más allá de este límite previsto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y de la aplicación de la cláusula excepcional de modificación unilateral, el ordenamiento jurídico no cuenta con un desarrollo legal o reglamentario sistemático que establezca de manera clara y detallada las reglas aplicables a la modificación de los contratos estatales. No obstante, esta ausencia normativa ha sido parcialmente suplida por la jurisprudencia del Consejo de Estado²², en su calidad de órgano jurisdiccional y consultivo, el cual, con el propósito de salvaguardar principios de origen legal como la continuidad del servicio, la planeación, la transparencia y la igualdad, ha fijado criterios y

19 Concepto C – 347 de 2025. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Adición – Concepto – Distintos supuestos – Prohibición – Adición en más del 50% / Adición – Prohibición – Monto – Cálculo – Párrafo artículo 40 – Ley 80 de 1993 / Modificación de los contratos estatales – Procedencia – Límites / modificación de los contratos estatales – Procedencia – Límites – Principio de planeación. Respuesta a la consulta con radicado No. P20250321002800.

20 Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración

21 Ley 1150 de 2007. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración

22 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 06 de junio 2018. Radicación número: 2369.

límites relacionados con la temporalidad, formalidad y materialidad de las modificaciones contractuales.

En este punto, es pertinente indicar que de acuerdo con el principio de continuidad del servicio²³, la adición del contrato estatal deberá entrar en vigor inmediatamente después de la expiración del contrato original. Fijar una fecha anterior a la terminación del contrato implicaría una superposición de obligaciones contractuales, lo cual es jurídicamente improcedente y puede acarrear vicios de legalidad y dificultades en la ejecución presupuestal y contable, y fijar una fecha posterior, dejaría descubierta en alguna proporción la prestación del servicio contratado.

4. Efectos de la no expedición oportuna del Registro Presupuestal

Para el desarrollo de este punto, se expondrá las consecuencias disciplinarias de la no expedición oportuna del registro presupuestal, así como aquellas de orden presupuestal y contractual.

4.1. Efectos de la no expedición oportuna del Registro Presupuestal en materia sancionatoria

Respecto a los efectos de la expedición inoportuna del registro presupuestal, en materia sancionatoria, es preciso acudir al artículo 71 de Decreto 111 de 1996, norma que establece que “cualquier compromiso que se adquiriera con violación a estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones”.

Dicha postura, es ampliamente apoyada por el Consejo de Estado, que en sentencia del 6 de julio de 2022, frente a la ausencia del registro presupuestal, señaló:

“(…) En efecto, la ausencia de la disponibilidad o registro presupuestal no denota un juicio de invalidez por la constatación de irregularidades o vicios que inciden en el valor del acto o contrato, pues su carencia lo que produce es una afectación a la viabilidad y legalidad del pago y puede comprometer la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios por los perjuicios que se ocasionen con el desconocimiento de las normas presupuestales y contractuales antes citadas. De modo que, es evidente que la falta de dicho requisito de ejecución genera una alteración que puede perjudicar el pago del negocio jurídico, en términos de su determinación presupuestal –lo que además sería imputable exclusivamente a la autoridad pública

23 Artículo 3º de la Ley 80 de 1993. Y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Édgar González López Bogotá D.C., 28 marzo de 2017. Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00042-00(2331) Actor: Ministerio de Transporte, contratación Estatal – Principio de continuidad. Finalmente, debe tomarse en consideración también el principio de la continuidad del servicio público, en virtud del cual quienes prestan el servicio no pueden realizar actos u omitir obligaciones que afecten dicha continuidad.

contratante—, mas no da lugar a la declaración de nulidad absoluta del contrato estatal. (...)

De tal suerte que, en efecto, adelantar procesos de contratación sin el lleno de requisitos legales, como la carencia del certificado de disponibilidad presupuestal y/o el registro presupuestal, por cualquier causa, conlleva por sí misma las acciones disciplinarias, fiscales y pecuniarias a que haya lugar en cabeza del funcionario responsable.

En este aparte es preciso advertir que, el análisis para resolver problemas específicos en torno a un proceso de contratación determinado, corresponde a quien tenga la competencia para tal fin. Como se mencionó previamente, el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por lo anterior, la solución de situaciones particulares corresponderá a los responsables de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

4.2. Efectos de la no expedición oportuna del Registro Presupuestal en materia contractual y presupuestal

En cuanto a los efectos de la no expedición oportuna del registro presupuestal en materia contractual y presupuestal, se debe recordar que este, es un mecanismo a través del cual se busca, por un lado, evitar erogaciones superiores al monto autorizado en el presupuesto de la entidad, y por el otro, destinaciones diferentes a la financiación de un determinado compromiso previamente establecido.

Por lo tanto, en cuanto al aspecto contractual, se debe recordar que el registro presupuestal es un requisito de ejecución más no de perfeccionamiento²⁴. La omisión en la expedición oportuna del registro presupuestal, no genera inexistencia o invalidez del contrato o sus otrosíes, pero si evidencia una irregularidad de carácter administrativo que afecta a la entidad, no al contratista; por ende, la consecuencia de la omisión de su expedición consiste en el riesgo para la entidad de no contar con los recursos necesarios para el pago.

En cuanto al aspecto presupuestal, como se mencionó a lo largo del presente concepto, el registro presupuestal garantiza la separación y reserva de los recursos necesarios dentro del presupuesto de la entidad. Al momento de iniciar la ejecución sin haber surtido el trámite procedimental correspondiente, se presenta el riesgo económico para la entidad

24 Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación número: 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565). Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

de no contar con los dineros para honrar las obligaciones a su cargo. En tal sentido el Consejo de Estado²⁵ indicó:

“En virtud de la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal la entidad imprime fe de que existen los fondos necesarios para contraer determinadas obligaciones. Sin embargo, en virtud del certificado no se afecta de manera inmediata la respectiva apropiación, simplemente la aparta de forma transitoria mientras se lleva a cabo el perfeccionamiento del compromiso presupuestal, lo cual se logra a través del registro presupuestal. En otras palabras, el registro presupuestal es el mecanismo mediante el cual se afecta la apropiación de forma definitiva, acto que si bien a su turno se traduce en el perfeccionamiento del compromiso presupuestal no es lo mismo que el perfeccionamiento del contrato en tanto el registro se obtiene luego de que el contrato nace a la vida jurídica y no antes y además no consulta un consenso entre las partes.

[...]

Conviene recordarse que el certificado de disponibilidad presupuestal, en el terreno de los contratos estatales sometidos al imperio de la Ley 80, no corresponde a un requisito de perfeccionamiento del negocio jurídico, pues su exigencia se circunscribe a una etapa previa a su ocurrencia, esto es, debe obtenerse con anterioridad a la apertura al procedimiento de selección que habrá de dar origen a la relación contractual. Lo mismo puede decirse del registro presupuestal en el ámbito de cobertura del Estatuto de Contratación Estatal, habida consideración de que su implementación constituye una exigencia para la ejecución del contrato y no para su existencia”.

En consecuencia, la omisión en la expedición del Registro Presupuestal genera un riesgo directo para el pago de las obligaciones pactadas en el contrato, ya que los recursos amparados por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal no quedarían formalmente comprometidos dentro del presupuesto de la entidad. De este modo, al finalizar la respectiva vigencia fiscal, dichos recursos podrían fenecer por falta de registro, afectando la posibilidad de atender oportunamente las obligaciones derivadas de la ejecución contractual.

5. Principio de continuidad presupuestal

Para desarrollar este aparte y dado que la consulta no genera claridad al respecto, se expondrá lo relativo a la continuidad en materia presupuestal y en materia contractual, así:

5.1. Principio de continuidad en materia presupuestal

Respecto a la continuidad presupuestal en contratación estatal, esta hace referencia a la finalización de la vigencia fiscal sin que se hayan perfeccionado el registro o la reserva de

25 Consejo De Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del del 24 de febrero de 2016. Exp. 46.185. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

los recursos, poniendo en riesgo la ejecución. Aunque, como se mencionara previamente, la falta del Certificado de Disponibilidad Presupuestal o del Registro Presupuestal, no anula el contrato; si bien implica una ruptura en la financiación, exigiendo ajustes en las obligaciones o nuevas apropiaciones para cumplir los principios de anualidad y responsabilidad en la gestión del presupuesto público no afecta la realidad material en cuando a la prestación del servicio contratado.

Continuando, la entidad pública está obligada a garantizar el pago de los bienes o servicios efectivamente recibidos de acuerdo con las condiciones contractuales propuestas por las partes, de tal suerte que, la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal o del registro presupuestal, conllevaría al fenecimiento del presupuesto sin haber constituido la reserva de recursos necesarios para el pago, sin que por esto se exonera la responsabilidad de la entidad contratante respecto del contratista, ni la faculta para negar el pago de lo debido. Por el contrario, tal situación más allá del ámbito sancionatorio respecto del, o los funcionarios que permitieron tal circunstancia, obliga a la administración a adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones derivadas de la ejecución contractual.

5.2. Principio de continuidad en materia de contratación

En cuanto al principio de continuidad, este en materia de contratación es predicable generalmente de contratos estatales relativos a la prestación de servicios públicos²⁶, en virtud del cual quienes prestan el servicio no pueden realizar actos u omitir obligaciones que afecten dicha continuidad del servicio²⁷ y el cumplimiento de los fines estatales, evitando parálisis administrativas. Así, la Corte Constitucional²⁸ al respecto ha indicado:

“(…) La eficiencia como principio de la prestación de un servicio público se relaciona con la continuidad en el servicio, es decir que no debe interrumpirse la prestación salvo que exista una causa legal justificable constitucionalmente.

El principio de continuidad característico de los servicios públicos garantiza la posibilidad real de que la prestación del servicio sea oportuna y de él se desprende que quienes prestan el servicio no puedan realizar actos u omitir obligaciones que puedan comprometer su continuidad porque con ello afectan la efectividad en la prestación. Por ello todo lo que atente contra la debida prestación del servicio se entenderá como un acto contrario a derecho porque atenta contra el principio de la eficiencia y continuidad propio de los servicios públicos y además, el artículo 2 de la

26 (...) Es el principio de la continuidad de los servicios públicos, que es la nota esencial del servicio público, la esencia del servicio público, y un verdadero principio jurídico”. Jesús Jordano Fraga, en Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo de la Crisis, en Crisis económica y crisis del Estado bienestar. El papel del Derecho Administrativo (José Luis Piñar Mañas). Editorial Reus, 2013, p. 75

27 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil - Consejero ponente: Édgar González López Bogotá D.C., 28 de marzo de 2017. Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00042-00(2331)

28 Corte Constitucional. Sentencia del 4 de mayo de 2001, T-457/01.

Constitución establece como uno de los fines del Estado el de garantizar la efectividad de los principios. (...)"

De lo anterior se desprende que este principio persigue la protección del interés general, al evitar la interrupción en la prestación de servicios públicos esenciales. Su fundamento se encuentra en los artículos 2°, 209 y 365 de la Constitución Política, así como en los artículos 3°, 25, 26 y 28 de la Ley 80 de 1993, y se articula con los principios de economía, eficacia, eficiencia, celeridad, buena administración y continuidad del servicio. No obstante, su aplicación no exonera a la entidad contratante del deber de garantizar la correcta ejecución y el manejo responsable de los recursos públicos.

Conclusiones:

A partir de lo expuesto en la parte considerativa, se pasa a resolver los interrogantes planteados, así:

A la pregunta 1:

1. *¿Es procedente la expedición del Registro Presupuestal de una adición contractual cuando esta fue suscrita dentro del plazo del contrato, pero el RP se solicita con posterioridad al vencimiento de este?*

De conformidad con lo señalado en la parte considerativa, la carencia del registro presupuestal no afecta la realidad jurídica del contrato o su validez, toda vez que, este existe y genera obligaciones para las partes, de tal manera que, la entidad contratante deberá expedir el registro presupuestal antes del vencimiento del plazo inicialmente pactado, cualquier ejecución que exceda ese término supera la previsión presupuestal inicial.

En consecuencia, el registro presupuestal deberá ser emitido por la entidad, esto, sin perjuicio de lo prescrito en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, en virtud del cual, la entidad deberá establecer si la omisión generó responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal, toda vez que, la asunción de compromisos sin el debido registro presupuestal se encuentra en contravía de los principios tanto de la contratación estatal como de la ejecución del presupuesto²⁹.

A las preguntas 2 y 5:

2. *¿La expedición del RP debe realizarse necesariamente antes de la fecha del vencimiento del plazo de ejecución contractual?*

²⁹ Artículo 71 del Decreto 111 de 1996 "cualquier compromiso que se adquiera con violación a estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones"

5. *¿Cuál es la fecha máxima en que debe expedirse el correspondiente Registro Presupuestal (RP), a fin de dar cumplimiento a la normatividad vigente en materia de contratación estatal y ejecución del gasto público?*

De conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente concepto, para las preguntas 2 y 5, el registro presupuestal de la adición deberá ser expedido durante la vigencia del contrato y hasta antes del vencimiento del plazo inicialmente convenido; así las cosas, antes del inicio de la ejecución de la ampliación convenida por las partes en el correspondiente otrosí, este, ya debería estar cubierto con el correspondiente registro.

3. *¿Qué efectos presupuestales y contractuales genera la no expedición oportuna del Registro Presupuestal en este escenario?*

Como se mencionara previamente, los efectos presupuestales de la no expedición del registro presupuestal, arriban a la falta de certeza por parte de la entidad, respecto a la existencia o no de los recursos necesarios para la asunción y cumplimiento de los compromisos a su cargo, es decir que, sin el citado registro, se corre el riesgo de no contar con los recursos económicos suficientes para el pago de las obligaciones contractuales a cargo de la entidad, y en consecuencia, el riesgo jurídico de incurrir en incumplimientos injustificados.

A nivel contractual, se ha de recordar que la carencia del registro presupuestal no afecta la validez ni la existencia del contrato, es decir, este existe y se ejecuta en las condiciones pactadas por las partes, sin perjuicio de que no se cuente con la provisión de recursos necesaria para el pago de las obligaciones a cargo de la entidad contratante. De lo anterior, se colige entonces que, la carencia del registro presupuestal genera responsabilidad en cabeza de la entidad sin que exista correspondencia con el contratista.

Debe advertirse que la entidad pública se encuentra obligada a garantizar mediante los instrumentos jurídicos y presupuestales pertinentes, el pago de los bienes o servicios efectivamente recibidos. En consecuencia, la ausencia de disponibilidad o respaldo presupuestal, así como el fenecimiento de los recursos, no la exonera de responsabilidad frente al contratista ni la habilita para negar el pago de las prestaciones ejecutadas. Por el contrario, tales circunstancias imponen a la administración el deber de adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones derivadas de la ejecución contractual.

4. *¿Se configura una pérdida de continuidad contractual para efectos presupuestales?*

Respecto a esta pregunta, se debe traer a colación que, de la consulta no es posible concluir si la inquietud se refiere a la continuidad del contrato para efectos presupuestales, o a la continuidad de la ejecución sin el lleno de requisitos de

conformidad con lo ordenado por la normativa aplicable, especialmente, aquellos relativos al presupuesto del contrato.

Con el fin de resolver esta inquietud, desde la perspectiva contractual, se advierte que la consulta no precisó el tipo ni la naturaleza del contrato celebrado entre la entidad consultante y el tercero. Sin perjuicio de ello, y a la luz de la normativa aplicable, se señala que el principio en cuestión impone que la actividad contractual se articule con los principios de economía, eficacia, eficiencia, celeridad, precaución y buena administración, con el fin de garantizar la adecuada prestación de la función pública y la continuidad de los servicios a cargo del Estado, lo cual exige una debida planificación de la gestión contractual.

De tal suerte que, para el caso que nos ocupa, aun faltando el registro presupuestal y dado que este es un requisito necesario para la ejecución, desde la óptica institucional, la falta de este afecta la responsabilidad de la entidad, sin que, por ello, se entienda que no se podrá ejecutar el contrato conforme a las condiciones pactadas por las partes, debiendo adelantar las acciones pertinentes para subsanar tal situación.

Ahora bien, desde la visión presupuestal, la pérdida de continuidad en materia presupuestal conlleva el riesgo de no pago de lo pactado en el contrato, toda vez que, el presupuesto destinado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal no estaría registrado dentro del presupuesto general de la entidad, de tal suerte que, una vez acabe la vigencia fiscal correspondiente, este fenecería por falta de registro y subsecuente reserva.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, se informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica, escribiendo al correo radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: Vanesa Ruiz Jiménez. Subdirectora Jurídica

Proyectado por: Julián Camilo Ramírez Sánchez – Profesional Especializado – Subdirección Jurídica

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9