**PRINCIPIO DE ECONOMÍA – Apropiación presupuestal – Obligación legal**

El numeral 6 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que regula el principio de economía, y rige en todos los procedimientos de selección establece: "Art. 25. (. . .) 6. Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales". Como se puede observar, esta norma regula de manera concreta el momento o la oportunidad en la que debe ser expedido el certificado de disponibilidad presupuestal en materia contractual, esto es, en una fecha previa al momento en que se inicia el proceso de selección del contratista. En ese sentido, la Ley 80 de 1993, previo al cumplimiento de las obligaciones presupuestales, la Entidad debe indicar en el Pliego de Condiciones el presupuesto oficial del proceso, para que los interesados en presentar una oferta no hagan ofrecimientos que superen el valor con el que cuenta la entidad para pagarle al contratista por el respectivo bien, obra o servicio

**CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Noción – Omisión – Responsabilidad – Apropiación Presupuestal**

Las normas legales y reglamentarias que consagran y desarrollan los principios de legalidad del gasto y disponibilidad de recursos se destaca, en primer lugar, el artículo 19 del Decreto 568 de 1996, que dispone que: “El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con 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. los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación para expedir nuevas disponibilidades". Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia del 12 de agosto de 2014, determinó, al analizar la responsabilidad del Estado cuando se compromete sin contar con disponibilidad presupuestal, que de conformidad con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, “[l]a sanción por la violación a esta norma es clara:

Bogotá D.C., 15 de Agosto de 2024



Señor

**Jadel Fuentes** jadelfuentes@gmail.com Ciudad

# Concepto C- 252 de 2024

**Temas:** PRINCIPIO DE ECONOMÍA – Apropiación presupuestal – Obligación legal / CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Noción – Omisión

– Responsabilidad –Apropiación Presupuestal-

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P

P20240703006678

Cordial saludo,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 3 de julio de 2024, en la cual indaga lo siguiente: “*[…] que implicaciones legales tiene una entidad al convocar y celebrar un contrato con el CDP vencido”* [Sic].

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

# Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: ¿Qué implicaciones legales tiene una entidad al convocar y celebrar un contrato con sin un Certificado de Disponibilidad Presupuestal?

# Respuesta:

En el marco de la contratación pública, iniciar un proceso de selección o suscribir un contrato en ausencia de disponibilidad presupuestal se traduce en el desconocimiento de la obligación legal, establecida en el numeral 6 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. De conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Ley 80 de 199 ello puede dar lugar al surgimiento de una responsabilidad del funcionario que omitió realizar la operación de apropiación de recursos dando lugar al desarrollo del negocio jurídico sin contar con dicha disponibilidad. En todo caso, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado dicha omisión no tiene la virtualidad de afectar la existencia o la validez del negocio jurídico sino si acaso su ejecución, en tanto el artículo 41 de la Ley 80 establece las apropiaciones presupuestales como requisito de ejecución.

# Razones de la respuesta:

El presupuesto de una Entidad Estatal está compuesto por los recursos públicos en dinero y su distribución efectiva para viabilizar el cumplimiento de las funciones que la ley le ha señalado a cada organismo del Estado. Para la debida asignación y distribución de los recursos públicos, las Entidades deben cumplir los procedimientos señalados en las normas para su correcta ejecución, observando la regulación presupuestal, donde se establecen diferentes requisitos que comportan deberes ineludibles que tienen como finalidad el control del gasto. Una forma de ejecutar el presupuesto consiste en la

celebración de contratos estatales, con la finalidad de adquirir o ejecutar bienes, obras o servicios requeridos para satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales.

Los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política consagran los principios esenciales del Presupuesto Público, que por lo tanto gobiernan el régimen presupuestal contenido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP). Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que la disponibilidad presupuestal se constituye en un instrumento protector del principio constitucional de la legalidad del gasto público, así: *“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, (. . .) 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. (...)”*1*.*

De acuerdo con el marco constitucional del presupuesto público colombiano y su interpretación por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el deber de contar con disponibilidad de recursos para asumir un gasto o una obligación por parte de una entidad del Estado, es una expresión del principio de legalidad del gasto público que se enmarca en el mandato constitucional de legalidad de las actuaciones públicas y que permea todo el régimen presupuestal regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

De conformidad con el marco constitucional del presupuesto público, existe el deber de las entidades públicas de contar con un certificado de disponibilidad presupuestal de forma previa a la asunción obligaciones o compromisos de carácter contractual, como una garantía de la existencia de recursos suficientes para atender los gastos y obligaciones que serán contraídos por el Estado.

El numeral 6 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que regula el principio de economía, y rige en todos los procedimientos de selección establece**:** *"Art. 25. (. . .) 6. Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales"*. Como se puede observar, esta norma regula de manera concreta el momento o la oportunidad en la que debe ser expedido el certificado de disponibilidad presupuestal en materia contractual, esto es, en

1 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-073 de 1993

una fecha previa al momento en que se inicia el proceso de selección del contratista.

En ese sentido, la Ley 80 de 1993, previo al cumplimiento de las obligaciones presupuestales, la Entidad debe indicar en el Pliego de Condiciones el presupuesto oficial del proceso, para que los interesados en presentar una oferta no hagan ofrecimientos que superen el valor con el que cuenta la entidad para pagarle al contratista por el respectivo bien, obra o servicio. Ahora bien, es importante considerar el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico del Presupuesto– trata del deber de contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) como garantía de que existen los recursos necesarios para abrir procedimientos de selección e iniciar procesos de suscripción de contratos, en armonía con el numeral 6° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. En concordancia con lo anterior, el Consejo de Estado expresó respecto de la disponibilidad y el compromiso presupuestal, que:

“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.

[…]

Conviene recordarse que el certificado de disponibilidad presupuestal, en el terreno de lo 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”2.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, y este se eleve a escrito. En este sentido, la existencia y perfeccionamiento del

2 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del del 24 de febrero de 2016. Exp.

46.185. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

contrato se produce cuando se cumplen los elementos y solemnidades del mismo, es decir, cuando existe un acuerdo de voluntades exento de vicios sobre el objeto, la contraprestación, y este conste por escrito.

Ahora bien, de las normas legales y reglamentarias que consagran y desarrollan los principios de legalidad del gasto y disponibilidad de recursos se destaca, en primer lugar, el artículo 19 del Decreto 568 de 1996, que dispone que: *“El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con 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. los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación para expedir nuevas disponibilidades"*.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia del 12 de agosto de 2014, determinó, al analizar la responsabilidad del Estado cuando se compromete sin contar con disponibilidad presupuestal, que de conformidad con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, *“[l]a sanción por la violación a esta norma es clara: el funcionario que omita el requisito responde disciplinaria, penal y fiscalmente, incluso patrimonialmente -alcance personal de la conducta-, por ejecutar un contrato sin respaldo presupuestal […]”3.* Al respecto, ha manifestado la Sección Tercera del Consejo de Estado: *"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“*4.

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

3 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Exp.

28.565. C.P. Enrique Gil Botero.

4 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Exp. 22892.

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: *"El Estado podrá adelantar procedimientos de licitación o concursos, celebrar contratos o contraer obligaciones sin contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, omisión que no solo daría lugar a la violación de los principios de legalidad y planeación, sino que comprometería la responsabilidad personal y patrimonial del funcionario que actúa con violación de estos fundamentales principios constitucionales y legales"*.5 Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que: *“El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”.*

# Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

* + Constitución Política, artículos 345, 346 y 347.
	+ Ley 80 de 1993, articulo 25 y 41
	+ Decreto 111 de 1996, artículo 71
	+ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-073 de 1993
	+ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Exp. 28.565. C.P. Enrique Gil Botero.
	+ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del del 24 de febrero de 2016. Exp. 46.185. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

# Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha analizado el alcance del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, tema que

5 CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2018. 2018 . C.P.: Edgar González López, Rad. No. 2389.

ha sido estudiado por esta Subdirección en los conceptos C-090 del 12 de junio de 2024, 2024 C-552 del 1 de agosto de 2022, C-676 del 21 de noviembre 2020 entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta gratuita en nuestro Sistema de Relatoría en el cual también podrá encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación pública concordada con la doctrina de la Agencia. Accede al sistema a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



José Gabriel García

Elaboró:

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual Alejandro Sarmiento Cantillo

Revisó:

Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual Carolina Quintero Gacharná

Aprobó:

 Subdirectora de Gestión Contratual ANCP – CCE