



Radicado No: 20191100010721

Fecha: 02-04-2019

Bogotá,  
110

Señor  
**WALTER PULIDO RÍOS**  
[wapuri2003@yahoo.es](mailto:wapuri2003@yahoo.es)

Referencia: **SIA ATC 2019000130**  
Respuesta a solicitud con radicado N° 2019-233-000604-2 del 18/02/2019  
**Concepto sobre normas de contratación estatal – reconocimiento de pagos**

Respetado señor Pulido:

Acuso recibo de su comunicación del pasado 18 de febrero, con Radicado N° 20192330006042, en el cual de manera resumida solicita se conceptúe sobre *si todo pago referente a capacitaciones, congresos, servicios médicos, etc, debe ceñirse a las normas de la contratación estatal (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1083 de 2015), o es posible que dicho pago lo realice la entidad a través de una resolución de reconocimiento de pago.*

Al respecto, en atención a su solicitud, este Despacho considera necesario realizar previamente las siguientes precisiones.

Conforme a lo consagrado en el artículo 274 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 272 de 2000, la Auditoría General de la República es la entidad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales del país, mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad.

El Decreto Ley 272 de 2000, por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, en su artículo 13, numeral 2, establece como objetivo de la Oficina Jurídica el de *Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.*

De igual forma, el referido Decreto Ley 272, en su artículo 18, numeral 3, determina como una de las funciones de la Oficina Jurídica la de *Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo.*

Así mismo, frente al alcance de los conceptos, la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 28 determina que *Salvo*



*disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.*

Dentro de este marco legal, se procede a resolver su solicitud en los siguientes términos:

Frente al asunto objeto de su petición, no se emitirá concepto sobre situación particular o concreta alguna, a efecto de no tener injerencia en la toma de decisiones de las entidades vigiladas o de control, susceptibles posteriormente de ser objeto de vigilancia.

No obstante, y con el propósito de brindar una ilustración que contribuya a dar una mayor claridad sobre el tema, se procede a realizar las siguientes precisiones de carácter general y abstracto sobre el asunto.

### **NORMAS DE CONTRATACIÓN ESTATAL – RECONOCIMIENTO DE PAGOS**

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas que rigen esta materia, regulan y determinan todos los principios, procedimientos, modalidades de selección y demás reglas que gobiernan la contratación estatal.

Sin embargo, para abordar el tema objeto de consulta, primero es necesario ampliar el espectro de análisis, y estudiar inicialmente el asunto desde el punto de vista presupuestal.

El 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, determina:

**“ARTÍCULO 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.*

*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 de **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 Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la **adquisición de compromisos** con cargo a los recursos del crédito autorizados.*

*Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.*



**Cualquier compromiso** que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma **estas obligaciones** (Ley 38/89, artículo 86, Ley 179/94, artículo 49).

ARTICULO 72. El Confis autorizará la **celebración de contratos, compromisos u obligaciones**, con cargo a los recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos (Ley 179/94, artículo 33).

(...)

ARTICULO 89. **Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto** que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán **comprometerse**, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los **compromisos** que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las **obligaciones** correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8°).

(...)

ARTICULO 107. La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y **ejecución de las apropiaciones** de las contralorías y personerías distritales y municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los distritos y municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (Ley 225/95, artículo 29).

ARTICULO 108. Las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225/95, artículo 30).

(...)

ARTICULO 110. **Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.** Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.



*En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.*

*En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (Ley 38 de 1989, artículo 91. Ley 179 de 1994, artículo 51).” (Negrilla fuera del texto).*

Nótese que el Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP, no se refiere a la contratación, de manera exclusiva, como la única forma de ejecutar el presupuesto de gastos asignado a las entidades públicas. Por el contrario, hace referencia a términos como apropiaciones, actos administrativos, compromisos y obligaciones, de manera genérica para reglar la ejecución presupuestal; términos sobre los cuales más adelante se profundizará.

De su lado, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Sentencia N° C-101/96, del siete (7) de marzo de 1996, M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, al abordar el tema de la autonomía presupuestal de los órganos que son secciones del presupuesto, determinó:

*“La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).*

*El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.*

*En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.*

*(...)*

*En síntesis: la norma que define el concepto de autonomía presupuestal de los órganos que constituyen una sección del presupuesto no vulnera el núcleo esencial de la autonomía presupuestal del órgano de control de la gestión fiscal - Contraloría General de la República -, al establecer que dicho concepto consiste en las facultades de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la Nación y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.” (Negrilla fuera del texto).*



Así mismo, la Sala Plena de la Corte Constitucional, Mediante Sentencia C-442/01, del cuatro (4) de mayo de dos mil uno (2001), Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Expediente D-3216, puntualizó:

*“Estas dos normas (Artículos 345 y 346 de la Constitución Política) han permitido a la doctrina[8] distinguir tres actividades distintas del Estado en relación con el gasto cuales son: (i) La actividad de **decretar un gasto**, que es propia del Congreso a través de la expedición de una ley. Según la jurisprudencia de la Corte, las leyes que decretan gasto público no tienen mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero ellas en sí mismas no constituyen ordenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.[9] (ii) La actividad de **apropiar una suma para efectuar un gasto**, actividad que se cumple por el Congreso, cuando aprueba la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto. Y (iii), la actividad de **ejecutar el gasto**, o de hacerlo, que se circunscribe a la fase ejecutoria del presupuesto.*

*(...)*

*Desde este punto de vista, la Corte encuentra que la disposición acusada tiene en principio un fundamento constitucional legítimo. Es decir, el legislador orgánico estaba facultado para regular la situación que describe la norma en comento, pues ella acaece en la fase de ejecución presupuestal, cuya regulación, de conformidad con lo prescrito por el artículo 352 de la Constitución mencionado, compete al Congreso a través de la Ley Orgánica referida. El Fondo de Compensación Interministerial es entonces una creación del legislador llevada a cabo bajo la expresa autorización del Constituyente, quien delegó en el Congreso la regulación, bajo reserva de ley orgánica, de la fase ejecutoria del proceso anual presupuestal.*

*En este sentido la Corte coincide con la opinión del señor procurador, para quien el Fondo de Compensación Interministerial es también un mecanismo de ejecución presupuestal. Al respecto, de la vista fiscal son las siguientes afirmaciones:*

*“ El fondo de compensación interministerial, constituye, además un mecanismo de ejecución presupuestal. Expliquemos con detenimiento este aserto:*

*Una vez expedido el presupuesto comienza su ejecución, que no es otra cosa que el recaudo de las rentas establecidas en el presupuesto de rentas y la **ordenación de los gastos decretados en la ley de apropiaciones**. Esta tarea le compete principalmente al Presidente de la República, a quien la Carta le atribuye la facultad de cuidar la exacta recaudación de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión con arreglo a la ley ( Art. 189-20 de la CP).”*

*Ahora bien, al regular mediante ley orgánica la ejecución presupuestal, el legislativo goza de un amplio margen de discrecionalidad, pues las normas constitucionales relativas a esta fase presupuestal no desarrollan con amplitud el tema. En efecto, las disposiciones superiores relativas a este momento, contenidas en el artículo 345 de la Constitución, se limitan a señalar que en tiempo de paz no se podrá percibir ingreso ni hacer erogación alguna que no esté incluida en la ley anual de presupuesto, como tampoco transferir créditos a objetos no previstos en ella. Las demás normas superiores contenidas en el capítulo referente al presupuesto, se refieren al momento de preparación de la ley anual, más no al de su ejecución. No obstante, el artículo 345, que en esencia consagra el principio de legalidad de los ingresos y de los gastos en la fase de ejecución presupuestal,*

constituye un límite impuesto al legislador orgánico cuando acomete la tarea de regular esta fase del proceso. Resulta entonces necesario verificar si en la disposición acusada se transgredió dicho límite.

12. La Corte aprecia que la disposición que ordena la creación del Fondo de Compensación Interministerial para el objeto de atender con los recursos que lo integran los faltantes de apropiación en gastos previamente decretados, en aquellos casos de excepcional urgencia calificados como tales por el Presidente de la República y el consejo de Ministros, **no es otra cosa que un mecanismo de ordenación del gasto que reviste características particulares, que en principio no desconoce la Constitución.**” (Negrilla fuera del texto).

Sobre este punto, la ejecución del gasto del Fondo de Compensación Interministerial se hará mediante **resolución motivada**, previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal por parte del Jefe de la División de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces, tal como lo establece el Decreto 568 de 1996, artículo 35, inciso 3°.

De otra parte, es relevante consignar lo que al respecto ha determinado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ejecución presupuestal de gastos, en especial sobre la definición de algunos conceptos fundamentales<sup>1</sup> para dar claridad sobre el tema bajo consulta:

### **“3. Ejecución presupuestal de gastos**

**Las apropiaciones** incluidas en el PGN se entienden legalmente ejecutadas con la recepción de los bienes y servicios que se han acordado en los **compromisos adquiridos** con todas las formalidades legales y, en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

(...)

Decreto 1957 de 2007 [Reglamentario del EOP]. Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, **tratándose de contratos o convenios**, con la recepción de los bienes y servicios, **y en los demás eventos**, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien éste delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

#### **3.1. Proceso de afectación presupuestal**

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.

**Cualquier acto administrativo** que afecte las apropiaciones presupuestales debe contar previamente con certificado de disponibilidad presupuestal que garantice la existencia de apropiación suficiente para atender el compromiso que se pretende adquirir. Este documento afecta el presupuesto provisionalmente hasta tanto se perfeccione el **acto que respalda el compromiso** y se efectúe el correspondiente registro presupuestal.

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, 2ª. Edición, Bogotá, 2011, páginas 108 y ss.



(...)

### 3.4. Compromisos

*Son los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Dichos actos deben desarrollar el objeto de la apropiación presupuestal. Previamente a la adquisición del compromiso (bien sea a través de la expedición de actos administrativos o de la celebración de contratos), la entidad ejecutora debe contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal. Las entidades deben comprometer los recursos apropiados entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año. Los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.*

### 3.6. Obligación

*Se entiende por obligación exigible de pago el monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento –total o parcial– de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos no pagados que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación administrativa.*

### 3.7. Pago

*Es el acto mediante el cual, la entidad pública, una vez verificados los requisitos previstos en el respectivo acto administrativo o en el contrato, teniendo en cuenta el reconocimiento de la obligación y la autorización de pago efectuada por el funcionario competente, liquidadas las deducciones de ley o las contractuales (tales como amortización de anticipos y otras) y verificado el saldo en bancos, desembolsa al beneficiario el monto de la obligación, ya sea mediante cheque bancario o por consignación en la cuenta bancaria del beneficiario, extinguiendo la respectiva obligación.” (Negrilla fuera del texto).*

De esta forma, queda claro que la ejecución del presupuesto de gastos de las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación sigue una cadena de etapas y pasos legalmente establecidos, a través de los cuales, y con el fin de lograr los cometidos estatales, la entidad pública compromete la apropiación presupuestal por medio de actos administrativos o de la celebración de contratos, que una vez cumplidos los compromisos adquiridos se genera la obligación exigible de pago, la cual se extingue una vez se desembolsa al beneficiario el monto de la obligación, es decir, cuando se efectúa el correspondiente pago.

En conclusión, si bien la contratación pública es el mecanismo que comúnmente se conoce y utiliza para comprometer el presupuesto estatal, no es la única manera en que ello ocurre, puesto que a través de actos administrativos también se compromete legalmente la apropiación presupuestal.

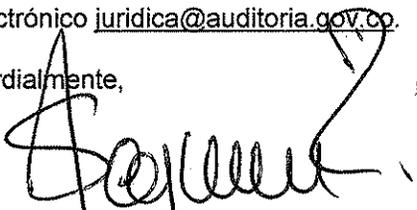
De esta manera se espera haber dado mayor claridad sobre los temas consultados. En consecuencia y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, queda atendida de fondo su solicitud.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, como respuesta a la petición realizada en ejercicio del derecho a formular consultas, por tanto no será de obligatorio cumplimiento o ejecución.



Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada y, por lo mismo, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que por favor la diligencie y nos la remítida a la dirección de correspondencia Carrera 57C N° 64A-29 de Bogotá o al correo electrónico [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co).

Cordialmente,



**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Encuesta de satisfacción de usuarios OI.200.P03.F02.

|                 | Nombre y Apellido | Firma  | Fecha      |
|-----------------|-------------------|--|------------|
| Proyectado por: | OHRJ              |  | 02/04/2019 |
| Revisado por:   | COVR              |   |            |
| Aprobado por:   | COVR              |   |            |

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma