

CONCEPTO 13 DE 2015

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Bogotá D.C.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ASUNTO: CDP convenios con aporte en especie

En atención a su comunicación electrónica No. 8-2015-008504 del 2 de marzo de 2015, mediante la cual solicita concepto en relación con la exigencia de CDP en los convenios con aporte en especie; al respecto, de manera comedida le informo.

En su comunicación señala como fundamento de la consulta lo siguiente:

“La Regional Meta ha suscrito varios convenios con municipios y entidades privadas, cuyo objeto es ampliar la capacidad de respuesta de los Centros de Formación mediante la oferta de un mayor número de cupos.

El aporte del SENA corresponde a las acciones regulares, que en todo caso ejecutaríamos en el curso normal de la operación y misión institucional del SENA, y las cuantificamos con el valor correspondiente a horas instructor y materiales de formación. En el caso de los instructores corresponden algunas veces a personal de planta y en su mayoría a los que contratamos durante la vigencia para la ejecución de nuestras metas de formación y están incluidos en los planes anuales de contratación, cuentan con el respectivo estudio previo y CDP. Los materiales de formación, corresponden igualmente a los que se adquieren para el desarrollo normal de las acciones de formación de la vigencia. En los convenios se expresa que el aporte del SENA será en bienes y servicios y están valorizados. En ningún caso hacemos transferencia de recursos a los convinientes.

Por lo expuesto, consideramos que no es pertinente expedir un CDP para la atención de esta clase de convenios toda vez que los recursos ya están garantizados en la operación normal de los Centros.

La Oficina de Control Interno de Gestión nos plantea que en todos los casos se debe contar con CDP particular para cada convenio, y nos ha dejado como hallazgo el hecho de que los convenios suscritos por esta Regional no están amparados con un CDP específico para las acciones regulares que se van a desarrollar en virtud de ese convenio.

Por lo anterior agradezco su concepto en cuanto a la obligatoriedad o no de tener un CDP para cada convenio; y que pasaría cuando el convenio tiene un plazo mayor a una anualidad”.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

Además, la competencia que tiene la Dirección Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas del SENA y los empleados de la entidad a fin de “establecer las directrices jurídicas para la aplicación de las normas por parte de la entidad”.

## ANÁLISIS JURÍDICO

Para resolver el tema objeto de la consulta es menester examinar las normas presupuestales y de contratación administrativa en aras de precisar la exigencia del certificado de disponibilidad presupuestal para respaldar obligaciones convencionales, y el tratamiento que se debe dar a los convenios que superan la respectiva anualidad.

### Certificado de disponibilidad presupuestal

El artículo [41](#) de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo [23](#) de la Ley 1150 de 2007, establece:

“ARTÍCULO [41](#). DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda”.

Esta regla de contratación administrativa se aplica también para los convenios de cooperación que celebra el SENA y en especial para aquellos que tengan afectación presupuestal.

El artículo [40](#) del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece que para efectos presupuestales el patrimonio es aquel constituido por “fondos públicos”.

El Manual de Convenios del SENA, adoptado por medio de la Resolución [1294](#) de 2014, contempla los requisitos para la celebración de los convenios de cooperación de competencia del SENA.

En el artículo [30](#) del anexo del citado Manual de Convenios, en aplicación del principio de planeación, establece que la celebración de convenios deberá sujetarse al Plan Estratégico del SENA, a los Planes Específicos del área solicitante y a las apropiaciones presupuestales correspondientes a cada vigencia fiscal.

El artículo [80](#) del anexo del Manual de Convenios contempla los requisitos que deben reunir las minutas de los convenios, entre ellos, el amparo presupuestal, al cual se refiere en los siguientes términos:

“Amparo presupuestal: En los convenios con ocasión de los cuales se afectará una respectiva apropiación presupuestal, incluyendo aquellos en los que se pacta un aporte en especie -sin perjuicio de la valoración del caso concreto-, se deberá contar previo al perfeccionamiento con el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal, el cual cumple con el objetivo de definir con certeza que existen fondos suficientes para respaldar dicha afectación, por lo anterior se

deberá consignar en el respectivo convenio una cláusula en la que se registre el número del Certificado de Disponibilidad Presupuestal que respalda esa obligación, así como la fecha de su expedición. Cuando se comprometan vigencias futuras se debe registrar el número de oficio que otorga la autorización del cupo de las vigencias futuras, su destinación y valor” (Subrayas nuestras).

Es dable precisar que la exigencia de contar con el certificado de disponibilidad presupuestal cuando se pacten aportes en especie, se deben entender en el sentido de que los bienes o servicios se adquirirán o asumirán con cargo a los recursos que se apropien para tal fin.

Ahora bien, en el evento en que la entidad y/o el conviniente, antes del perfeccionamiento del convenio, cuente con los bienes y/o servicios que va a aportar para la ejecución del mismo, en este caso no habrá erogación de recursos y, por ende, no se requiere contar con certificado de disponibilidad presupuestal, dado que el aporte en especie está de antemano garantizado, situación que debe quedar clarificada desde un comienzo en el respectivo estudio previo de conveniencia, pertinencia y oportunidad a que se refiere el artículo 6o del anexo del Manual de Convenios.

En el artículo 9 de dicho Manual están relacionados todos los documentos que debe aportar el conviniente, entre ellos, la “certificación del compromiso del conviniente en cuanto al valor de aportes de contrapartida o Certificado de Disponibilidad Presupuestal si es pública (CDP)”.

Por su parte, el artículo [11](#) del mismo Manual establece que para el caso de variación de las condiciones inicialmente pactadas, en especial cuando se requiera adicionar el convenio, exige contar con el correspondiente “Certificado de Disponibilidad Presupuestal”

Finalmente, el artículo [23](#) del Manual de Convenios señala las características de los convenios especiales de cooperación y establece que “Se debe contar con certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal, cuando haya lugar a erogación de recursos públicos”. (Subrayas nuestras)

Como puede observarse, el Manual establece que en los convenios con afectación presupuestal, incluyendo aquellos en que se pacta un aporte en especie, se debe contar, previo a su perfeccionamiento, con un certificado de disponibilidad presupuestal, el cual tiene como objetivo definir con certeza que existen fondos suficientes para respaldar dicha afectación; y para la erogación de los recursos públicos se debe obtener el correspondiente registro presupuestal que permita obtener los bienes y/o servicios requeridos en la ejecución del objeto acordado, salvo que las partes cuenten previamente con dichos bienes y/o servicios.

Convenios que superan la anualidad.

En virtud del principio de anualidad del presupuesto, los convenios que tengan afectación presupuestal se deben ejecutar y cumplir dentro de la respectiva vigencia fiscal.

El Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), en su artículo [14](#) establece el principio de anualidad del presupuesto, indicando:

“ARTICULO [14](#). ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1o de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10)”. (Subrayas

nuestras).

En cuanto a la ejecución de los compromisos presupuestales adquiridos en el marco de contratos o convenios, el artículo 1o del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3o del Decreto 4836 de 2011, establece lo siguiente:

"Artículo 1o. 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 este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras". (Subrayas nuestras)

Esta norma pone de presente que los contratos o convenios que cuenten con compromisos presupuestales legalmente adquiridos se deben cumplir o ejecutar dentro de la respectiva vigencia presupuestal mediante la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

También indica que para poder pactar la recepción de bienes y servicios en vigencia siguientes a la de la celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quién este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

Adicionalmente, la citada norma en su parágrafo establece que la disponibilidad presupuestal que ampare procesos de contratación podrá ajustarse o sustituirse por autorización de vigencias futuras antes de la adjudicación y/o selección del contrato o convenio.

Cabe aclarar que esta disposición rige para aquellos convenios que tengan afectación presupuestal, vale decir, los que cuentan con CDP y registro presupuestal, cuya erogación de recursos tenga como finalidad la adquisición de bienes o servicios para el cumplimiento del objeto convencional. En consecuencia, los convenios que al momento de su perfeccionamiento ya tengan garantizados los bienes y/o servicios para su cumplimiento, y por ende no hay lugar a erogación alguna de recursos públicos durante el plazo de ejecución del convenio, no le es aplicable lo dispuesto en esa norma.

En relación con la autorización de vigencias futuras, el artículo 8o del Decreto 4836 de 2011 señala:

“Artículo 8o. Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos. De

conformidad con el artículo [10](#) de la Ley 819 de 2003, el Confis o su delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.

Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles.

La autorización para comprometer vigencias futuras procederá siempre y cuando se reúnan las condiciones para su otorgamiento”.

En caso que por circunstancias especiales y debidamente justificadas sea imperioso pactar el recibo de bienes y servicios en la vigencia siguiente a la que se adquiriera el compromiso, se podrá constituir la respectiva reserva presupuestal y cuentas por pagar a que alude el artículo [89](#) del Decreto 111 de 1996, el cual establece:

“ARTÍCULO [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 (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8o)”.

No obstante que la norma establece la posibilidad de constituir reservas presupuestales, las mismas se deberán realizar dentro de los límites a que alude el artículo [90](#) de la Ley 225 de 1995, el cual señala lo siguiente:

“Artículo [90](#). En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15 % del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las

antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas. (...)” (Subrayas nuestras)

Esto pone de presente que las reservas presupuestales constituidas no deben superar el 2% del presupuesto de gastos de funcionamiento ni exceder del 15% del presupuesto de inversión del año anterior, de lo contrario el gobierno reducirá el presupuesto de gastos y de inversión en el mismo monto de las respectivas reservas que se hayan constituido<sup>1</sup>.

## CONCLUSIONES.

De acuerdo con lo anterior podemos concluir que el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) y el registro presupuestal son obligatorios en aquellos convenios con erogación de recursos públicos necesarios para adquirir los respectivos bienes y/o servicios.

En el evento en que la entidad y/o el conviniente, antes del perfeccionamiento del convenio, cuenten con los bienes y/o servicios que va a aportar para la ejecución del mismo, y en todo caso no se va a presentar erogación de recursos públicos, no se requiere certificado de disponibilidad presupuestal ni registro presupuestal.

Los contratos o convenios que tengan afectación presupuestal se deben ejecutar y cumplir dentro de la respectiva vigencia presupuestal, mediante el recibo a satisfacción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

En caso que por circunstancias excepcionales y debidamente justificadas, en los convenios con erogación presupuestal no sea posible recibir los bienes y/ servicios dentro de la vigencia en que se adquiere el compromiso, se podrá constituir la respectiva reserva presupuestal y de igual modo las cuentas por pagar, a que alude el artículo [89](#) del Decreto 111 de 1996, respetando los límites establecidos en el artículo [9](#) de la Ley 225 de 1995.

Si al realizar los estudios previos, y en todo caso antes de la adjudicación o firma del convenio del convenio con afectación presupuestal, se determina que los bienes y servicios no se van a recibir dentro de la vigencia en que se adquiere el compromiso, se deberá solicitar la autorización de cupos para vigencias futuras a que alude el artículo 1o del Decreto 1957 de 2007, modificado por el artículo 3o del Decreto 4836 de 2011, y el artículo 8o del Decreto 4836 de 2011.

En los eventos en que el convenio no tenga afectación presupuestal y los aportes en especie a que se comprometen las partes están debidamente garantizados al momento del perfeccionarse el convenio, en tales casos no rigen las limitaciones impuestas por las normas presupuestales.

El presente pronunciamiento se emite dentro de los parámetros a que alude el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordial saludo,

MARTHA BIBIANA LOZANO MEDINA

Coordinadora Grupo de Conceptos y Producción Normativa



Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

