**REGISTRO PRESUPUESTAL – Finalidad – Decreto reglamentario 568 de 1996 – Ley 80 de 1993**

El artículo 20 del Decreto Reglamentario 568 de 1996 define el registro presupuestal como “la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que éste no será desviado a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar”. En línea con lo anterior, el artículo 25.13 de la Ley 80 de 1993 establece que “las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarias, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios”.

**REGISTRO PRESUPUESTAL – Contrato sin registro – Sanciones – Irregularidad administrativa – No vicia el acto**

El artículo 71 del Decreto 111 de 1996 establece que la sanción por comprometer al Estado sin el registro presupuestal no vicia el acto o contrato, sino que afecta a la persona que incumple con esta obligación. Esto quiere decir que ni el CDP ni el registro presupuestal constituyen requisito de existencia o perfeccionamiento del contrato estatal y, por ello, su omisión no genera la inexistencia o nulidad de este, sino una irregularidad administrativa que deriva en responsabilidad personal y patrimonial del servidor público a cuyo cargo se encuentre el contrato.

**PROCESOS DE SELECCIÓN – Etapas**

El proceso de formación de la voluntad de la Administración está compuesto por dos etapas, a saber: i) la etapa de planeación y ii) la etapa precontractual.

En la planeación, se debe identificar la necesidad que se pretende satisfacer con la ejecución del contrato. Para ello, corresponde acudir a los planes nacionales, departamentales, distritales y municipales de desarrollo, como marco general, y al plan anual de adquisiciones como marco específico. En esta etapa, se elaboran los estudios previos, el estudio sectorial y los pre pliegos de condiciones. Por su parte, la etapa precontractual inicia con la expedición del acto administrativo de apertura y va hasta la adjudicación del contrato o la declaratoria de desierta del proceso de selección.

Bogotá D.C., **12/12/2019 Hora 14:12:9s**

# N° Radicado: 2201913000009172

Señor

Gleiber Sepúlveda

**Radicación:** Respuesta a la consulta 4201913000007402

**Temas:** Registro y reserva presupuestal

**Tipo de asunto consultado:** Estudios previos, registro y reserva presupuestal y etapa

Precontractual

Cordial saludo,

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – responde su consulta del 29 de octubre de 2019 en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, en los siguientes términos:

# Problemas planteados

* 1. “Dentro de un proceso de contratación con el Estado Colombiano (SIC),

¿quiénes son los encargados (funcionarios) de realizar/diseñar/justificar y demás aspectos atinentes a unos estudios previos de un contrato?”.

* 1. “[¿]Un certificado de disponibilidad presupuestal afecta el presupuesto de una entidad pública mientras se perfecciona el compromiso contractual y se efectúa el correspondiente registro presupuestal?”.
  2. “[¿]Para el Departamento de la función pública, qué es la etapa precontractual de un contrato y qué procedimientos o fases la constituyen?”.

# Consideraciones

Antes de responder las preguntas formuladas, procede hacer una serie de reflexiones en relación con i) el registro y la reserva presupuestal y ii) la etapa precontractual en la gestión convencional de la Administración pública.

# El registro y la reserva presupuestal

El artículo 19 del Decreto Reglamentario 568 de 1996 define el certificado de disponibilidad presupuestal (en adelante CDP) como “el documento expedido por el jefe del 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”[[1]](#footnote-1).

El Consejo de Estado, por su parte, define la disponibilidad presupuestal como “la certificación que expide el funcionario encargado de administrar los recursos de la entidad, donde hace constar que en el presupuesto existe dinero para atender una prestación económica futura y eventual que surgirá de un proceso de contratación que la entidad tiene interés en adelantar”[[2]](#footnote-2).

En concordancia con lo anterior el artículo 25.6 de la Ley 80 de 1993 prevé que “las entidades estatales, abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”.

De esta norma se pueden extraer las siguientes características:

* + - Establece el momento u oportunidad límite para cumplir este requisito, esto es, en el momento de apertura.

En este sentido, tratándose de licitaciones, concurso de méritos y selección abreviada, la apertura debe entenderse como la expedición del acto administrativo de apertura.

En los contratos de mínima cuantía será con la invitación a contratar y en la contratación directa cuando se inicien las conversaciones con el aspirante a celebrar el contrato.

* + - Este documento es exigible en los procesos de contratación que involucren gasto de dinero, si la contratación supone un pago en especie o se trata de un negocio gratuito, la entidad estatal no necesitará de disponibilidad presupuestal.
    - La disponibilidad presupuestal debe cubrir el valor total en que se calcula el costo de los bienes, obras o servicios que se van a adquirir o lo que es lo mismo, el presupuesto oficial.
    - La finalidad de la disponibilidad presupuestal es garantizar que los recursos del Estado se administren con responsabilidad, evitando así que el ordenador del gasto asuma obligaciones sin tener capacidad de pago.
    - La disponibilidad no equivale a tener el dinero en efectivo o en caja, tampoco se trata de un cheque o cualquier otro título valor, es un certificado que garantiza la existencia de una partida o rubro representado en dinero, que habilita la apertura de un proceso de selección y su posterior materialización en un contrato.

Por su parte, el artículo 20 del Decreto Reglamentario 568 de 1996 define el registro presupuestal como “la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que éste no será desviado a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar”.

En línea con lo anterior, el artículo 25.13 de la Ley 80 de 1993 establece que “las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarias, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios”.

De acuerdo con lo arriba expuesto, se pueden colegir las siguientes características:

* + - En cuanto al momento u oportunidad límite en que las entidades estatales deben cumplir con este requisito: si bien la norma no impone un instante o situación precisa, resulta claro que no es exigible durante el desarrollo del proceso de selección, ya que durante esa etapa lo que se requiere es la disponibilidad presupuestal.

En esa línea, se debe tener en la cuenta que para constituir la reserva es preciso conocer el monto exacto del contrato, lo que ocurre con la expedición del acto administrativo de adjudicación. Esto significa que únicamente a partir de la adjudicación las entidades estatales pueden expedir el registro presupuestal.

En todo caso, el momento límite para expedir la reserva presupuestal es antes del inicio de la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, ya que este es uno de los requisitos para comenzar con el desarrollo del negocio jurídico pactado.

* + - La reserva presupuestal no necesariamente corresponde al presupuesto oficial del proceso de selección, a diferencia de lo que sucede con el CDP, sino al valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato más el estimativo de los ajustes que surjan como consecuencia de la cláusula de actualización de precios.
    - Con el registro presupuestal se individualiza, precio, contratista y el plazo de ejecución, es decir, que el certificado incluye la información básica del negocio jurídico convenido.
    - Al dinero contenido en una reserva presupuestal no puede dársele destinación distinta diferente a pagar el compromiso adquirido a través de la celebración de un contrato estatal, lo cual constituye la garantía de que las entidades estatales cuentan con los recursos para honrar las obligaciones pactadas.

Así, la naturaleza del registro presupuestal supone la afectación definitiva de una apropiación, lo que implica el perfeccionamiento del compromiso presupuestal. Constituye un trámite interno que debe surtir la entidad contratante.

Finalmente, conviene destacar que el articulo 71 del Decreto 111 de 1996 establece que la sanción por comprometer al Estado sin el registro presupuestal no vicia el acto o contrato, sino que afecta a la persona que incumple con esta obligación. Esto quiere decir que ni el CDP ni el registro presupuestal constituyen requisito de existencia o perfeccionamiento del contrato estatal y, por ello, su omisión no genera la inexistencia o nulidad de este, sino una irregularidad administrativa que deriva en responsabilidad personal y patrimonial del servidor publico a cuyo cargo se encuentre el contrato.

Al respecto, procede citar lo expuesto por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia del 12 de agosto del 2014 expediente 28.565, con ponencia de Enrique Gil Botero:

“La Sala considera procedente distinguir entre las causales de existencia del contrato, frente a las causales de validez de este, para decir, que cuando quiera que el pretendido contrato carece de los requisitos de existencia, la consecuencia obvia no es la nulidad sino la inexistencia del contrato, y cuando se incumple con los requisitos de validez, la consecuencia sí será la nulidad. En este sentido, serán requisitos de existencia, aquellos mínimos necesarios para que el acto o negocio del que se trate nazca a la vida jurídica y será requisito de validez, el que los requisitos de existencia y el procedimiento de formación, cumplan con los ritualismos y elementos de legalidad. De acuerdo con lo anterior, incurre en un error el demandante, al considerar que la ausencia del requisito de disponibilidad presupuestal, genera nulidad del contrato, pues no está atacando la legalidad del proceso de formación del mismo, ni la adecuación al ordenamiento jurídico de los elementos que lo componen, sino que arguye la falta de un elemento que, de ser necesario para la conformación del contrato, conduciría a su inexistencia y no a su nulidad, razón más que suficiente para desechar el cargo planteado”.

# La etapa precontractual

El proceso de formación de la voluntad de la Administración está compuesto por dos etapas, a saber: i) la etapa de planeación y ii) la etapa precontractual.

En la primera de ellas, esto es, en la planeación, se debe identificar la necesidad que se pretende satisfacer con la ejecución del contrato. Para ello, corresponde acudir a los planes nacionales, departamentales, distritales y municipales de desarrollo, como marco general, y al plan anual de adquisiciones como marco específico. En esta etapa, se elaboran los estudios previos, el estudio sectorial y los pre pliegos de condiciones.

Por su parte, la etapa precontractual inicia con la expedición del acto administrativo de apertura y va hasta la adjudicación del contrato o la declaratoria de desierta del proceso de selección.

Durante esta etapa corresponde a las entidades estatales: i) publicar el pliego de condiciones, ii) celebrar la audiencia de distribución de riesgos y aclaración de pliegos, cuando proceda, iii) responder las observaciones formuladas por los interesados y, de ser el caso, las adendas que se produzcan, iv) recibir las propuestas y evaluarlas, v) correr traslado de la evaluación de las propuestas, vi) surtir el trámite de la subsanabilidad de las ofertas; vii) publicar el informe de evaluación definitivo, y viii) adjudicar el contrato o declarar desierto el proceso de selección.

# Respuestas

Con base en las consideraciones expuestas en el numeral anterior, se procede a responder las preguntas en el mismo orden en el que fueron formuladas, no sin antes recordar que los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – son orientaciones de carácter general y no suponen la solución directa de controversias específicas o el análisis de actuaciones particulares de entidades estatales.

1. La determinación de los funcionarios que tienen a su cargo la estructuración de los proyectos, lo cual incluye la elaboración de los estudios previos, el estudio sectorial, el pre pliego y el pliego definitivo, en los eventos en que no se contrate una consultoría para ello, corresponde a la estructura orgánica de las entidades estatales y a la distribución de competencias que al efecto fije el manual de funciones de cada ente.

En todo caso se debe destacar que los funcionarios encargados de tales labores tienen que cumplir con requisitos mínimos de idoneidad, esto es, experiencia y calidades académicas, que les permita estructurar los documentos del proceso de selección con base en su conocimiento específico.

1. Como lo dispone artículo 19 del Decreto Reglamentario 568 de 1996, con el CDP “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”.

Por su parte, el registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviado a ningún otro fin.

En este orden de ideas, únicamente el registro presupuestal afecta de manera definitiva la partida presupuestal.

1. La etapa precontractual inicia con la expedición del acto administrativo de apertura y se extiende hasta la adjudicación del contrato o la declaratoria de desierta del proceso de selección.

Durante esta etapa corresponde a las entidades estatales: i) publicar el pliego de condiciones, ii) celebrar la audiencia de distribución de riesgos y aclaración de pliegos, cuando proceda, iii) responder las observaciones formuladas por los interesados y, de ser el caso, las adendas que se produzcan, (iv) recibir las propuestas y evaluarlas, (v) correr traslado de la evaluación de las propuestas, (vi) surtir el trámite de la subsanabilidad de las ofertas, (vii) publicar el informe de evaluación definitivo, y (viii) adjudicar el contrato o declarar desierto el proceso de selección.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Proyectó: Felipe Antonio Hadad Álvarez

1. Misma definición se encuentra en la Sentencia del 22 de octubre de 2009, Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente 1535-07. [↑](#footnote-ref-1)
2. Misma definición se encuentra en la Sentencia del 22 de octubre de 2009, Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente 1535-07. [↑](#footnote-ref-2)