

CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL: SINERGIA ENTRE LA CONTRATACIÓN ESTATAL Y EL RÉGIMEN PRESUPUESTAL¹

Matheo Restrepo Yepes²

RESUMEN. El certificado de disponibilidad presupuestal es un requisito al interior de los procedimientos de selección producto de la *simbiosis* entre el derecho contractual público y el régimen presupuestal. Este documento, que carece de análisis dogmáticos exhaustivos, hace parte del común devenir de las entidades estatales irreflexivamente. El texto se ocupa por brindar una noción o concepto sobre este requisito, lo diferencia del registro presupuestal y abarca los asuntos fundamentales en cuanto a su régimen jurídico, oportunidad de expedición y naturaleza jurídica. En este sentido, se califica el certificado como un acto administrativo general y de trámite, sin dejar de lado las dificultades para arribar a tal conclusión.

Introducción

La contratación estatal y las normas presupuestales están inescindiblemente relacionadas. Sin duda, el mercado de la compra pública es uno de los principales medios para ejecutar el erario y lograr los objetivos relativos a las necesidades e intereses colectivos. La consolidación de un Estado *social* de derecho depende, significativamente, de la correcta y armónica relación entre el derecho presupuestal y el contractual público, permitiendo que la Administración actúe eficazmente y garantizando la estabilidad institucional. El presente texto se ocupa de una de aquellas herramientas jurídicas que demuestran la *sinergia* entre ambos regímenes jurídicos: el certificado de disponibilidad presupuestal –CDP–.

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– continúa con el estudio de los procedimientos de selección de contratistas y, agotadas las consideraciones sobre los estudios y documentos previos, investiga un documento expedido como resultado de estos, pues toma el resultado de la investigación económica allí realizada y define cuántos recursos debe destinar para la

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 7 de mayo de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Sebastián Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es el *Régimen de la Contratación Estatal*, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Gonzalo Marín Cortés.

² Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel II, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* –CEDA–.

celebración de determinado contrato, concretando así el principio de planeación³. Por otra parte, se trata de un requisito garante de la economía estatal, toda vez que limita las administraciones en cuanto a la adquisición de compromisos insostenibles que, posteriormente, puedan comprometer la responsabilidad contractual de las entidades estatales⁴. A continuación, se estudia la noción y régimen jurídico del documento, la oportunidad para expedirlo y su naturaleza jurídica.

1. Concepto y régimen jurídico

El numeral 6 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 dispone que, en virtud del principio de economía, las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales. En consecuencia, los numerales 13 y 14 prescriben, respectivamente, que las autoridades tienen el deber de constituir las reservas y compromisos presupuestales que sean necesarios y, además, que deben incluir en el presupuesto anual una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos o alteraciones que se ocasionen durante la ejecución de los contratos celebrados⁵.

El mandato legal se concreta en el cumplimiento de un requisito parcialmente ignorado por la doctrina de la contratación estatal, pero de alta relevancia constitucional y pragmática: la expedición del certificado de

³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto del 23 de diciembre de 2019. Rad. 2201913000009529.

⁴ Sobre este asunto se ha pronunciado la Sección Tercera en el siguiente sentido: «El propósito de la disponibilidad presupuestal es garantizar que los recursos del Estado se administren con responsabilidad, en este caso evitando que los administradores públicos - como cualquier persona irresponsable-, asuman obligaciones sin capacidad de pago. De admitir ese comportamiento se abrirían licitaciones sin contar con recursos suficientes, dirigidos por la necesidad política o administrativa de hacer obras, recibir estudios o contar con servicios. Por actuar así, rápidamente se incumplen las obligaciones, y la mora produce financieramente un desastre económico para quien incurre en ella. Por estas razones pragmáticas la ley prohíbe “contratar con las ganas pero sin plata”, es decir, si lo que se quiere comprar se puede pagar la ley autoriza contratarlo; pero si no hay recursos hay que esperar a tenerlos para comprometer económicamente al Estado» (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Exp. 28.565. C.P. Enrique Gil Botero).

⁵ En palabras exactas, ambas normas ordenan: 1«3. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, 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.

»14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados».

disponibilidad presupuestal. Según el artículo 2.8.1.7.1 del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, ningún órgano del Presupuesto General de la Nación puede efectuar gastos con cargo al tesoro público que no figuren en el presupuesto «para lo cual, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal»⁶.

Seguidamente, el artículo 2.8.1.7.2 define este documento como aquel que es 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, de modo que sea posible asumir compromisos contractuales. La norma es clara en cuanto a que el documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. Este último, no es más que la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando así que esta no sea invertida en otro gasto. En otras palabras, se trata de dos actuaciones completamente independientes: en la primera se realiza una «reserva» estimada de lo que sería un gasto que se avecina, mientras que la segunda equivale a un compromiso serio y concreto sobre el valor ya reservado. Finalmente, el parágrafo 1 del artículo 2.8.1.7.6 *ibidem* preceptúa que se trata de un documento ajustable, modificable, siempre que los cambios se realicen con anterioridad al acto de adjudicación o la celebración del contrato, según sea el caso.

En este sentido, es preciso diferenciar entre ambos conceptos y no incurrir en confusiones de origen extralegal o práctico, pues la ley y el reglamento sí diferencian entre el certificado de disponibilidad presupuestal y el correspondiente registro presupuestal, requisitos absolutamente independientes, pero estrechamente relacionados. El texto se ocupa, exclusivamente, del primero. Esta diferencia la explica con suficiencia la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente —CCE— en los siguientes términos:

«El registro presupuestal es el documento mediante el cual, después de existir el certificado de disponibilidad presupuestal necesario para adelantar la etapa precontractual, se procede a comprometer los recursos públicos que en un principio fueron una simple estimación basada en los estudios del sector y del mercado, y que una vez se han cumplido las etapas necesarias para concretar en un contrato estatal las obligaciones de las partes respecto del objeto y su precio, es posible conocer el valor de los bienes, obras o servicios que se adquieren con la oferta adjudicada. A su vez, el registro presupuestal impide que los recursos disponibles

⁶ La norma señala en su inciso segundo que, tanto el certificado de disponibilidad presupuestal como el registro presupuestal, instituciones independientes que se pasa a explicar, pueden expedirse a través de medio electrónicos.

para pagar el contrato cubran otras necesidades presupuestales de la entidad»⁷.

Ahora bien, su régimen jurídico legal no se limita a las normas anteriormente referenciadas. En cuanto al EGCAP, según el artículo 41 sobre el «perfeccionamiento del contrato», basta con el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación elevado a escrito para que este exista y genere obligaciones. No obstante, el inciso segundo dispone de algunos requisitos de ejecución del contrato, entre estos: el pago de los aportes parafiscales relativos al sistema de seguridad social, la aprobación de la garantía y la «existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes». En aparente contrasentido, el artículo 71 del Decreto compilatorio 111 de 1996 señala que «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 [...]».

Esta norma, incorporada a partir del artículo 49 de la Ley 179 de 1994, fue objeto de constante yerro en la jurisprudencia del Consejo de Estado, toda vez que se generaron posturas contradictorias en diferentes providencias en cuanto al carácter del certificado de disponibilidad presupuestal y su posterior registro presupuestal. La confusión se concretó en la definición del requisito como un elemento para la existencia del contrato —con fundamento en el inciso primero del artículo 71 *ejusdem*— y, en el otro extremo, con apoyo en el inciso segundo del artículo 41, como un requisito para la ejecución del contrato.

Al respecto, y sin ocupar mayores consideraciones en un asunto hoy resuelto, la Sección Tercera del Consejo de Estado zanjó esta discusión en Sentencia del 28 de septiembre de 2006, con ponencia del consejero Ramiro Saavedra Becerra⁸. El yerro que se identifica en la providencia, y que configura el centro de la discusión, es que el artículo 71 hace referencia a *actos administrativos* que afecten apropiaciones presupuestales y, de ningún modo, los contratos son susceptibles de calificarse como actos administrativos. La diferencia es clara: el acto es una manifestación unilateral de la voluntad y el contrato es una manifestación *bilateral* de voluntades. En este sentido, del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 no se desprende que el certificado de disponibilidad presupuestal sea un requisito de existencia del contrato. A su vez, a mi modo de ver, el artículo 41 de la Ley 80 es impreciso sobre el término empleado, pues en lugar de referirse a «disponibilidades presupuestales», debió usar el término «registro presupuestal». El certificado de disponibilidad presupuestal es un documento propio de la etapa

⁷ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-291 del 18 de mayo de 2020. Rad. 2202013000003857.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 28 de septiembre de 2006. Exp.15.307. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

precontractual y el registro presupuestal es uno incorporado a la etapa contractual, posterior a la celebración del contrato y que condiciona el inicio de la ejecución de este. Recuérdese que el segundo perfecciona el primero en cuanto a la ejecución del gasto y su garantía para el cumplimiento de las obligaciones.

La postura expuesta en la providencia se sostiene con unanimidad en el máximo órgano de lo contencioso administrativo. En cuanto a su relevancia, Mónica Safar Díaz dedica un capítulo entero a destacar y discutir la providencia en el libro sobre fallos referentes en la contratación estatal editado y compilado por José Luis Benavides. En el texto, plantea la importancia de diferenciar pequeñas nociones conceptuales básicas —acto, contrato— para evitar grandísimos problemas pragmáticos. La doctrinante plantea cuatro conclusiones acertadas que resultan bastante ilustrativas a efectos del planteamiento del presente texto, a saber:

«1) tanto el régimen presupuestal como el de contratación estatal conciben que la figura de la disponibilidad presupuestal es un aspecto propio de la fase preparatoria del gasto —contractual, en este caso—, pues su función es garantizar que dentro de la totalidad de recursos que tiene la entidad estatal sea posible destinar la porción requerida para este (la adquisición de obras, bienes o servicios, en el marco de la contratación pública); 2) el contrato estatal se perfecciona con la elevación del acuerdo de voluntades a escrito, porque así lo ordena la norma y lo refrenda con la consagración de que la forma del contrato es escrita; 3) en todo caso, no será posible iniciar la ejecución del contrato estatal propiamente dicho si no se ha expedido la disponibilidad presupuestal, porque no se ha garantizado que existan recursos para el pago al que se compromete la entidad estatal; y 4) el registro presupuestal requiere la celebración del contrato estatal para que se pueda expedir, pues con él se apropia definitivamente el recurso necesario para atender el gasto que se encuentra plasmado en el contrato estatal»⁹ (énfasis fuera de texto).

En síntesis, el *certificado de disponibilidad presupuestal* es un requisito legal y reglamentario orientado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas para las entidades estatales en cada contrato estatal. No obstante, este se perfecciona una vez se adjudica o suscribe el contrato con el respectivo registro presupuestal. De ningún modo se trata de requerimientos respecto a la existencia o validez del contrato, pues este tan solo puede limitar la ejecución de este. El hecho de que no integre la existencia o validez del contrato no significa que es un requisito prescindible; por el contrario, los efectos de adelantar procedimientos de selección y ejecutar contratos adjudicados sin contar con el respectivo certificado

⁹ SAFAR, Mónica. El papel del registro presupuestal en los contratos estatales. En: BENAVIDES, José Luis. Fallos referentes en contratación estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. p 257.

de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal, son de carácter disciplinario y penal.

2. Oportunidad para su expedición

Si el certificado de disponibilidad presupuestal es un requisito que pretende garantizar la existencia de los recursos necesarios para cumplir cabalmente con las obligaciones derivadas de los contratos estatales ¿en qué etapa del procedimiento de selección debería expedirse? Al respecto, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 prescribe que las entidades estatales deben publicar el proyecto de pliego de condiciones con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido. A su vez, el inciso segundo advierte que la publicación del proyecto de pliego no obliga a la entidad a abrir el procedimiento de selección y que, junto con este documento, se deben anexar los estudios y documentos previos que apoyaron su estructuración. Sin embargo, el parágrafo del artículo *ibidem*, adicionado por el artículo 6 de la Ley 1882 de 2018, es la norma que permite orientar la etapa o momento para expedir el certificado, este dispone: «No es obligatorio contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de Pliego de Condiciones».

A partir de esta referencia normativa, es claro que la publicación del certificado de disponibilidad presupuestal no es un requisito obligatorio, por lo menos, hasta la publicación del proyecto de pliego de condiciones, que comúnmente se realiza de forma concomitante con el aviso de convocatoria pública. No obstante, este asunto pareciera contradictorio en atención a normas de carácter reglamentario. El numeral 7 del artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015, ordena que el aviso de convocatoria para participar en un procedimiento de selección debe contener, entre otros elementos: «El valor estimado del contrato y la manifestación expresa de que la Entidad Estatal cuenta con la *disponibilidad presupuestal*» (énfasis fuera de texto).

Esta redacción es bastante confusa, pues si bien la norma obliga a publicar el valor estimado del contrato y a manifestar expresamente que cuenta con la disponibilidad presupuestal, no es claro si dicha manifestación implica *per se* expedir el certificado de disponibilidad presupuestal o tan solo pronunciarse en ese sentido. A mi modo de ver, la norma exige su expedición, pues de nada serviría un pronunciamiento expreso sobre la disponibilidad presupuestal si no se ha cumplido con el requisito que aparta o afecta dichos recursos: el certificado propiamente dicho. En palabras menos técnicas, de nada sirve decir que tengo recursos para ejecutar el contrato pero que no los he reservado o apartado en un bolsillo distinto con esta finalidad.

Por otra parte, el numeral 6 del artículo 2.2.1.1.2.1.5. del Decreto 1082 de 2015 prescribe que las entidades estatales deben ordenar la apertura de los

procedimientos de selección mediante un acto administrativo de carácter general, el cual debe señalar, entre otros asuntos, «El certificado de disponibilidad presupuestal, en concordancia con las normas orgánicas correspondientes»¹⁰. En este sentido, existe claridad en que la fecha límite para expedir el certificado de disponibilidad presupuestal concurre con la fecha en que se da inicio al proceso de selección con el acto de apertura. Ahora bien, ¿cómo resolver aquella contradicción entre el artículo 2.2.1.1.2.1.2. del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 8 de la Ley 1150?

Acudiendo a un criterio jerárquico, prima el mandato legal, según el cual no es exigible contar con certificado de disponibilidad presupuestal al momento de publicar el proyecto de pliego de condiciones, recuérdese que este se expide de forma concomitante con el aviso de convocatoria pública. De este modo, queda sin efectos el numeral 7 del artículo 2.2.1.1.2.1.2. que exige manifestar que se cuenta con disponibilidad presupuestal en el aviso de convocatoria pública. Una interpretación armónica sería la expuesta en párrafos precedentes, considerar que el aviso de convocatoria pública no exige propiamente contar con el certificado, sino manifestar que dispone de recursos; no obstante, no es una interpretación razonable por los motivos expuestos con anterioridad. En síntesis, no existe una fecha o etapa a partir de la cual se deba expedir el certificado de disponibilidad presupuestal; sin embargo, sí existe una actuación que limita la expedición en el tiempo: la apertura del procedimiento de selección. En este sentido, es importante mencionar que el certificado es un documento que, por su naturaleza, pretende respaldar la ejecución del contrato desde la etapa precontractual, por lo que no tendría sentido expedir dicha certificación una vez que este ya fue adjudicado o suscrito.

Por el contrario, iniciada la etapa contractual, es oportuno realizar el debido registro presupuestal. Según CCE, siendo este un requisito de ejecución del contrato, «[...] el momento en el que debe expedirse es después de la adjudicación del contrato y a más tardar antes del inicio de la ejecución»¹¹. El ente rector de la contratación estatal ha sostenido esta tesis con fundamento en la Sentencia 28.565 del 12 de agosto de 2014, dictada por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado. La providencia es clara en diferenciar entre la etapa precontractual y la contractual, aduciendo que el certificado de disponibilidad es un requisito propio de la primera y el registro presupuestal se inserta en la segunda, entre otras razones, acudiendo al artículo 41 de la Ley 80 de 1993. En

10 Artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

11 COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-291 del 18 de mayo de 2020. Rad. 2202013000003857.

este sentido, si el registro presupuestal es un requisito de ejecución, entonces el término máximo para expedirlo ha de ser el inicio de esta etapa¹².

3. ¿Acto administrativo?

En cuanto a la naturaleza jurídica del certificado de disponibilidad, parece ser que es un tema de poco interés, pues la doctrina ha realizado escasas consideraciones dogmáticas. Pues bien, esto parece ser una consecuencia del extremo pragmatismo con el que se ha asumido el estudio de la contratación estatal. Ahora bien, este requisito, común a un gran cúmulo de procedimientos contractuales ¿se cumple por medio de un hecho, una operación o un acto administrativo? Se sostendrá que el certificado de disponibilidad presupuestal es un acto administrativo y se expondrán las preocupaciones a las cuales esto da lugar.

En principio, debe exponerse cuál es la noción o concepto de acto administrativo. Si bien han corrido río de tinta con el fin de estructurar dicho concepto, este texto no es el espacio oportuno para debatir y ampliar aquella controversia. Se parte entonces de una noción básica, sencilla, simple, a su vez, compuesta, completa y clara. Un acto administrativo es una «declaración unilateral de voluntad, que proviene de la administración o de los particulares en ejercicio de la función administrativa, y que produce efectos jurídicos»¹³. Esta definición

¹² Textualmente, se lee en la providencia: «ii) 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 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.”

»i) Según esta norma, que se armoniza con el art. 25.13, el momento límite para expedir la reserva presupuestal es el inicio de la ejecución del contrato. No obstante, la norma transcrita expresa una impropiedad evidente, porque entendida de manera literal expresa que para ese momento de nuevo se necesita la disponibilidad presupuestal -CDP-; idea ilógica, pues quedó claro *que ese certificado se exige para abrir los procesos de selección, luego nuevamente no puede requerirse para esta ocasión*. Por esta razón, no cabe duda que se trata de un lamentable lapsus, y que el art. 41 exige la reserva presupuestal -RP- para la ejecución» (Cursiva fuera de texto) (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Exp. 28.565. C.P. Enrique Gil Botero.).

¹³ MARÍN, Fabián G. El reglamento, fuente de derecho administrativo. Texto inédito. Centro de Estudios de Derecho Administrativo -CEDA-.

constituye entonces un tamiz sobre el cual se pondrá el certificado de disponibilidad presupuestal para observar si es o no un acto administrativo y por qué.

En primer lugar, parece complicado asumir que el certificado es una manifestación de la voluntad. Es claro que es unilateral; sin embargo, no es tan sencillo afirmar que el acto de «certificar» contiene en sí mismo una voluntad, un deseo, un objetivo¹⁴. En principio, dar cuenta de una realidad, como es el acto de certificar, no implica una voluntad. Algunos dirán que la certificación no expresa una modificación de una realidad o relación jurídica, que no crea obligaciones, o que no las modifica. No obstante, desde mi perspectiva, el certificado contiene una manifestación implícita de la voluntad de forma unilateral, pues la entidad estatal manifiesta dar respaldo económico a un procedimiento contractual y, si bien esto solo se perfecciona con el correspondiente registro presupuestal en la etapa contractual, implica «predestinar» unos recursos que han de ser ejecutados siempre que el contrato sea adjudicado y suscrito.

Superado este asunto, debe revisarse el aspecto subjetivo de aquella definición, esto es, si la declaración unilateral de la voluntad es expedida por la administración o un particular en ejercicio de función administrativa. Este filtro es fácil de superar, pues todas las entidades relacionadas en el artículo 2 de la Ley 80 pueden calificarse como «administración» en un sentido amplio. Esto incluye a los órganos o entidades pertenecientes a otras ramas del poder público —judicial, legislativa— siempre que ejerzan función administrativa en casos particulares.

Finalmente, es preciso estudiar el elemento más complejo del acto en cuanto a la naturaleza del certificado de disponibilidad presupuestal, esto es, si produce o no efectos jurídicos. En principio, acreditar la existencia de disponibilidad presupuestal no supone afectar dichos recursos, tan solo dar cuenta de que estos existen y es dudoso afirmar que ello conlleva un «efecto jurídico». No obstante, existen dos tipos de efectos jurídicos que surte el certificado, por los que debe considerarse un acto administrativo.

En primer lugar, el inciso 2 del artículo 2.8.1.7.2 del Decreto 1068 de 2015 prescribe que «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 disponible para expedir nuevas disponibilidades». En atención a esta norma, es claro que el certificado sí afecta los recursos, aunque sea de forma «preliminar». En segundo lugar, la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal constituye un requisito en el marco del

¹⁴ Según la Real Academia Española, certificar es «Declarar que cierta cosa es de determinada manera».

procedimiento de selección, de modo que ignorarlo puede conllevar consecuencias de tipo disciplinario, penal o fiscal.

Definido entonces que se trata de un acto administrativo ¿qué tipo de acto es? En cuanto al sujeto destinatario de las consecuencias jurídicas que deriva el acto, se trata de un acto administrativo *general*, pues afecta preliminarmente los recursos para que a *todos* los interesados en concurrir al procedimiento de selección se les garantice el cumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad contratante.

Ahora bien, un problema más complejo es definir si se trata de un acto administrativo definitivo o de trámite. La solución al interrogante depende de la autonomía que se otorgue al trámite de expedición del certificado, esto es, si se lee como un procedimiento independiente o si se inscribe como un paso pequeño al interior de un procedimiento macro. Se sostendrá que se trata de un acto administrativo de trámite, pues este opera como un requisito para proceder con el procedimiento de selección y, entre tanto, no resuelve claramente ninguna situación o relación jurídica. Otro argumento en favor de esta posición es el carácter eminentemente modificable del acto previo a la adjudicación del contrato, en los términos parágrafo del artículo 2.8.1.7.6 del Decreto 1068 de 2015. Finalmente, en tratándose de un acto administrativo, este es susceptible de control jurisdiccional a través del medio de control de controversias contractuales, situación que no se ha concretado en la práctica, quizá en ausencia del cuestionamiento que hoy se formula sobre la naturaleza del documento.

Bibliografía

Doctrina

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3^a ed. Bogotá: Legis, 2016. 922 p.

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado integral de los contratos administrativos. Volumen I. Buenos Aires: Depalma, 1977. 519 p.

MARÍN, Fabián G. El reglamento, fuente de derecho administrativo. Texto inédito. Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA—.

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manuela de contratación de la Administración Pública: Reforma de la Ley 80 de 1993. 4^o ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. 1280 p.

PALACIO, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8^o ed. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. 859 p.

SAFAR, Mónica. El papel del registro presupuestal en los contratos estatales. En: BENAVIDES, José Luis. Fallos referentes en contratación estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. 627 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 28 de septiembre de 2006. Exp.15.307. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Exp. 28.565. C.P. Enrique Gil Botero.

Conceptos

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto del 23 de diciembre de 2019. Rad. 2201913000009529.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-291 del 18 de mayo de 2020. Rad. 2202013000003857.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-110 del 16 de marzo de 2020. Rad. 2202013000001886.

