

MEMORANDO

450

PARA: YEIMY CAROLINA AGUDELO HERNANDEZ
Alcaldesa Local de Kennedy**DE: Director de Contratación****ASUNTO:** Respuesta solicitud de concepto jurídico memorando No. 20205820022003 con relación a la determinación de cuantías para modalidades de menor y mínima cuantía.

Respetada señora Alcaldesa,

Conforme al memorando del asunto, la Dirección de Contratación en el marco de sus competencias procede a dar respuesta a la solicitud de concepto, en los siguientes términos:

1. COMPETENCIA DIRECCION DE CONTRATACION

Conforme con lo dispuesto en los literales L y M del artículo 25 del Decreto Distrital 411 de 2016, cuyo tenor indica:

*“Artículo 25 Dirección de Contratación. Corresponde Dirección de Contratación (sic) el ejercicio de las siguientes funciones:**(...)**l. Organizar el seguimiento y control jurídico sobre el ejercicio de los contratos a que hace parte la Secretaría de Gobierno y de aquellos suscritos por la Secretaría como unidad Ejecutiva Local con cargo a los Recursos de los Fondos de Desarrollo Local.**(...)**m. Atender las peticiones, requerimientos y emitir los conceptos relacionados con asuntos de su competencia”*

Cabe resaltar de entrada, que la consulta contiene un alto ingrediente presupuestal, por lo que respetuosamente se advierte que la respuesta de fondo debe conceptuarse desde la Dirección Financiera de la entidad, y si es del caso, acudiendo a instancias de la Secretaría Distrital de Hacienda. No obstante, este Despacho abarcará de manera general, dentro del marco legal, el análisis normativo conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

2. CONTEXTO JURÍDICO PREVIO**2.1 Jerarquía normativa**Resulta importante hacer una breve referencia a la jerarquía normativa, la cual ha sido definida jurisprudencialmente como *“aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de*

establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico”¹

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-037/00, indica que:

“El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las **leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico**. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. (...)” (negritas fuera de texto)

Con lo anterior se busca dar respuesta a uno de los interrogantes planteados en su memorando, sobre la aplicación normativa entre la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 372 de 2010, partiendo de la posición prevalente dentro del ordenamiento jurídico que ostenta una ley sobre las demás normas como Decretos, Resoluciones, Ordenanzas, Acuerdos y otros actos legales de menor categoría.

2.2 LEY 1150 DE 2007

Frente al literal B del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, que señala las modalidades de selección de contratistas, entre ellas las de Selección Abreviada y Mínima Cuantía, tenemos que:

“**2.- Selección abreviada.** La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

(...)

b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, **determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales**.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

¹ Sentencia C-037/00, Magistrado Ponente el Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales.

(...)

5) Contratación mínima cuantía. <Numeral subrogado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal (...)" (Negrilla y subraya fuera de texto)

2.3 DECRETO 372 DE 2010

Ahora bien, el Gobierno Distrital, con base en las facultades del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996) tuvo a bien reglamentar el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local, mediante la expedición del Decreto 372 de 2010, y en especial el artículo 5 que establece:

“ARTÍCULO 5°. Composición del Presupuesto.

El Presupuesto de los F.D.L. se compone del Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos y disponibilidad final.

1. El Presupuesto de Ingresos: contiene la estimación de los recursos que financiarán el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal respectiva, constituidos por la Disponibilidad Inicial, los Ingresos Corrientes, las Transferencias y los Recursos de Capital.

a. Disponibilidad inicial: corresponde al saldo real en caja al inicio de la vigencia fiscal.

b. Ingresos corrientes: recursos que percibe el F.D.L. en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de tasas, multas y contribuciones y rentas contractuales siempre que no sean ocasionales.

c. Transferencias: recursos recibidos por el F.D.L. provenientes del Gobierno Distrital y otros órganos, asignadas con fundamento en un mandato legal.

d. Recursos de capital: ingresos de carácter ocasional que comprenden los recursos del balance, los recursos del crédito, los rendimientos por operaciones financieras, el diferencial cambiario positivo, excedentes financieros, las donaciones y otros recursos de capital.

2. El Presupuesto de Gastos: son los compromisos que se pretenden realizar en la respectiva vigencia fiscal para atender las inversiones que se deriven de las competencias que se le asignen a la localidad y los gastos generales inherentes al funcionamiento de la misma siempre y cuando no financien gastos de personal (Artículo 93 Decreto 1421/93).

a. Gastos de funcionamiento: son las apropiaciones para atender los gastos generales inherentes al funcionamiento de los F.D.L. sin incluir gastos de personal.

b. Inversión: son las apropiaciones de gastos en que incurre el Gobierno Local para el desarrollo económico, social, ambiental y cultural de la localidad, con el fin de mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos y dar cumplimiento a los planes locales de desarrollo.

El Presupuesto de Gastos incluirá apropiaciones que correspondan a:

-Créditos judicialmente reconocidos.

-Gastos decretados conforme a las normas legales.

-Cumplimiento del Plan de Desarrollo Local y Distrital en lo que le compete a las localidades.

-Las normas que ordenen gasto a los F.D.L.

-Las provisiones presupuestales necesarias para honrar los compromisos contraídos con cargo a autorizaciones de Vigencias Futuras.

-Los gastos generales de funcionamiento asociados a la operación de los F.D.L.

3. Disponibilidad Final: Es una cuenta de resultado que corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos. No constituye una apropiación para atender gastos”

En concordancia con lo anterior, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996) dispone lo siguiente sobre cuentas por pagar, en sus artículos 15, 57 y 61:

“II. DEL PRESUPUESTO ANUAL DEL DISTRITO CAPITAL

ARTÍCULO 15°. De la Composición del Presupuesto. El Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas e Ingresos. Contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las transferencias, las contribuciones parafiscales y los recursos de capital de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos Distritales.

b) El Presupuesto de Gastos. Incluirá la totalidad de las apropiaciones para el Concejo Distrital, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital, la Veeduría Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos Distritales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

c) Las Disposiciones Generales. Corresponde a las normas que se expiden en cada vigencia fiscal, tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto dentro del mismo período”

(...)

ARTÍCULO 57°. El programa anual mensualizado de Caja PAC, financiado con recursos del Distrito correspondientes a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Concejo Distrital de política económica y Fiscal -CONFIS-

(...)

ARTÍCULO 61°.- De las Apropiaciones y Reservas. (...) Igualmente, cada organismo y entidad constituirá al 31 de diciembre de cada año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos de la entrega de bienes y servicios.

Frente a lo sostenido en su solicitud en cuanto a que el artículo 28 del Decreto 372 de 2010 sobre Obligaciones por Pagar, se encuentran excluidas de la composición del presupuesto, es menester precisar que la interpretación de la norma debe hacerse de forma total e integral, partiendo de la base que se trata de un proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local y que el citado artículo se encuentra dentro del capítulo 3 “DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO”, tan es así que en su artículo 12 dentro de la Elaboración y Presentación del Anteproyecto de Presupuesto que le corresponde a cada Alcalde Local, dispone en el numeral 3, la “Proyección de Obligaciones por Pagar”

Ahora bien, las cuentas por pagar (u Obligaciones por Pagar) son aquellas obligaciones que quedan pendientes de pago para la siguiente vigencia fiscal, y se presentan en los casos en que el bien o servicio se ha recibido a satisfacción a 31 de diciembre o cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no fueron cancelados. (Ver artículo 2.8.1.7.3.2 del Decreto 1068 de 2015)²

3. DEL CASO CONCRETO

Tal como lo consagra la Ley 1150 de 2007 se entiende por menor cuantía aquellos **valores determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas** expresados en salarios mínimos legales mensuales, y el Decreto 372 de 2010 como norma inferior dentro de la supremacía propia de las leyes debe aplicarse e interpretarse conforme a las reglas que sobre este particular establece el capítulo IV del Código Civil. De igual forma las cuentas por pagar (u Obligaciones por Pagar) hacen parte del proceso presupuestal y su proyección es un requisito establecido por tal Decreto a efectos de elaborar y presentar el Anteproyecto de Presupuesto de cada Alcaldía Local.

Es importante mencionar que el principio de la anualidad establece una fecha de corte, 31 de diciembre de cada anualidad, para que las entidades estatales, sujetas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, puedan comprometer las apropiaciones que estén autorizadas en la respectiva anualidad. Por tal razón, enfatiza el artículo 14 de dicho Estatuto que, con posterioridad al 31 de diciembre, no se pueden comprometer presupuestalmente recursos apropiados de la vigencia

A su turno, el artículo 89 ibidem, que establece la figura de las reservas presupuestales, es el fundamento para que las entidades estatales, puedan cumplir sus compromisos, entre estos, los contractuales, durante la vigencia fiscal siguiente, siempre y cuando, por supuesto, estos compromisos se hayan perfeccionado, máximo a 31 de diciembre de la respectiva anualidad

Debe resaltarse que este mecanismo de las reservas presupuestales fue avalado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-502 de 1993, en los siguientes términos:

“En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos.”

Así las cosas, en los anteriores términos se emite el presente concepto, con base en la información y documentación que fue remitida a la Dirección de Contratación, y para la toma de decisiones exclusivamente de la órbita de las competencias de la Alcaldía Local, acorde con la facultad delegada por el Decreto 768 de 2019, y es su responsabilidad acoger el contenido del presente concepto de forma total, parcial o negativamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. **Se reitera que, para una mayor precisión temática, el FDL deberá elevar consulta sobre el particular a la Dirección Financiera por ser un tema propio de las funciones de dicha dependencia.**

² <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/presupuesto%20publico.pdf> pag. 52

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. 20204500301323

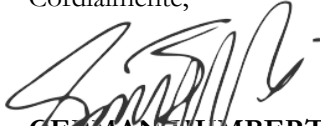
Fecha: 14-10-2020

20204500301323

Página 6 de 6

Esperamos de esta forma haber dado respuesta a la solicitud no sin antes señalarle que, cualquier otra inquietud sobre el particular con gusto estaremos dispuestos a atenderla, quedado a su entera disposición.


Cordialmente,



GERMAN HUMBERTO MEDELLÍN MORA

Director de Contratación

german.medellin@gobiernobogota.gov.co

Revisó: German Giraldo Agudelo - Abogado Contratista Dirección de Contratación 
Elaboró: Mónica Parra - Abogada Contratista Dirección de Contratación **M.P.**