



Bogotá, D.C.

Doctor

JAIRO LÁZARO ORTIZ

Subdirector de Asuntos Contractuales

Dirección Jurídica

Secretaría Distrital de Hacienda

Nit: 899999061-9

Correo: jlazaro@shd.gov.co

Carrera 30 N° 25 – 90 piso 10

Bogotá D.C.

CONCEPTO

Referencia	No 2022IE050304
Descriptor general	Presupuestal
Descriptores especiales	Principio de Programación Integral
Problema jurídico	<i>¿Los gastos asociados a la operación por Bolsa de Productos, son amparados con el o los rubros presupuestales dispuestos para la línea de contratación o debería contarse con rubros separados que amparen estos gastos?</i>
Fuentes formales	Ley 1150 de 2007 Decreto Nacional 1082 de 2015 Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, artículo 13 Sentencia C-337/93, proferida por la Corte Constitucional

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Subdirección de Asuntos Contractuales de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, eleva la siguiente consulta:

Los gastos asociados a la operación por Bolsa de Productos, como son: los costos de las comisiones; tanto para la firma comisionista, como para la Bolsa Mercantil de Colombia – BMC, autoridad encargada de administrar el escenario de Bolsa de Productos, así como, las garantías que deba constituir la Entidad ¿son amparados con él o los rubros dispuestos para la línea de contratación o debería contarse con rubros separados que amparen estos gastos? ¿En caso afirmativo, se debería contar

1

35.F.01
V.10

con rubros presupuestales distintos a los proyectos para poder hacer uso de este mecanismo de selección?

CONSIDERACIONES

El procedimiento de adquisición en bolsas de productos se encuentra regulado en el artículo 2¹ de la Ley 1150 de 2007², como una causal de selección abreviada.

Respecto de la planeación de una adquisición en bolsa de productos, el artículo 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto Nacional 1082 de 2015³ determina lo siguiente:

Artículo 2.2.1.2.1.2.12. Planeación de una adquisición en la bolsa de productos. (Modificado por el artículo 2° del Decreto 310 del 25 de marzo de 2021). Cuando no exista un Acuerdo Marco de Precios para el bien o servicio requerido, las entidades estatales deben estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva frente a la subasta inversa o a la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios con la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- para tales bienes o servicios, incluyendo el análisis del Proceso de Selección del comisionista, los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y de las garantías.

[...]

Aún existiendo un Acuerdo Marco de Precios, las entidades estatales podrán acudir a las bolsas de productos, siempre que a través de este mecanismo se obtengan precios inferiores al promedio de los valores finales de las operaciones secundarias materializadas con ocasión de las órdenes de compra colocadas por las Entidades compradoras a través de la Tienda Virtual del Estado, administrada por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- durante los últimos seis (6) meses, incluyendo los costos generados por concepto de comisionistas de bolsa y gastos de operación de qué trata el artículo 2.2.1.2.1.2.1.5 del presente Decreto, valores que deberán ser verificados por el respectivo ordenador del gasto en el último boletín de precios que, para el efecto, expida el órgano rector de la contratación estatal.

¹ Artículo 2°. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: [...]

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.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;

² 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.

³ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

[...] (Subrayado nuestro)

Se desprende de la norma anterior que las entidades estatales como parte de la planeación de la adquisición en bolsa de productos debe incluir dentro de su análisis los costos asociados al proceso de selección del comisionista, el valor de la comisión y de las garantías.

Lo anterior, guarda coherencia con el principio presupuestal de programación integral descrito en el literal f) del artículo 13 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital Decreto Distrital 714 de 1996⁴, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 13. De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma:

(...)

f) Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y Normas Legales Vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. (Acuerdo 24 de 1995 , art. 11, lit. g)

(...)" (Subrayado es nuestro)

Respecto de este Principio la Corte Constitucional⁵ ha mencionado:

"e) El principio de la programación integral:

Es un principio nuevo consagrado en el artículo 13 de la Ley 38 de 1989, que señala: "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes". Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas." (Subrayado es nuestro)

3

⁴ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

⁵ Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

Frente a este mismo principio esta Dirección en el “*Libro Aspectos Jurídicos de las Finanzas Públicas Territoriales*”⁶ menciona lo siguiente:

“Este principio resulta de suma importancia en la estructuración de los programas de inversión, toda vez, que en los mismos se deben tener en cuenta no solamente el costo del programa, sino los demás costos de funcionamiento que resulten necesarios para su cabal desarrollo, con lo cual se asegura una buena programación presupuestal.

Este principio solucionó problemas que se presentaban con relación a la inversión física, especialmente, en la construcción de obras inconclusas o no podían darse al servicio de comunidad por cuanto la programación de la inversión no se hacía de manera integral sin tener en cuenta el gasto de funcionamiento que el proyecto generaba como sería el caso de construcción de un hospital, sin tener en cuenta su dotación.

En la actualidad y en cumplimiento de este principio, la programación presupuestal debe realizarse incluyendo todos los costos y gastos necesarios de la inversión hasta que entre en operación el proyecto, trátase de inversión física o social.

Sin embargo, resulta importante señalar que al momento de realizar la programación presupuestal de los proyectos de inversión, se tenga conocimiento respecto de los costos asociados al mismo, lo cual permite incorporarlos como parte del proyecto desde sus etapas previas como es el caso de estudios de prefactibilidad, estudios de suelo, planos, etc., según el tipo de inversión, hasta la puesta en marcha del mismo, así que muchos conceptos que desde el punto de vista presupuestal son tratados como gastos de funcionamiento, en estos casos tendrán la connotación de gastos de inversión, bajo el concepto de que entrarían a formar parte del costo del proyecto.

(...)” (Subrayado es nuestro)

Con fundamento en lo expuesto, se puede afirmar que, en la estructuración de los programas de inversión, en desarrollo del principio de programación integral, se deben contemplar simultáneamente todos los costos y gastos necesarios para su ejecución y operación.

CONCLUSIONES

Esta Dirección procede a responder el interrogante formulado, así:

¿Los gastos asociados a la operación por Bolsa de Productos, como son: los costos de las comisiones; tanto para la firma comisionista, como para la Bolsa Mercantil de Colombia – BMC, autoridad encargada de administrar el escenario

<https://antiguoportal.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/LIBRO%20DE%20PRESUPUESTO%20-.pdf>

de Bolsa de Productos, así como, las garantías que deba constituir la Entidad ¿son amparados con él o los rubros dispuestos para la línea de contratación o debería contarse con rubros separados que amparen estos gastos? ¿En caso informativo[sic], se debería contar con rubros presupuestales distintos a los proyectos para poder hacer uso de este mecanismo de selección?

Sí, en desarrollo del principio de planeación y programación integral, en el proyecto de inversión se deben contemplar los costos de las comisiones, así como el pago de las respectivas garantías, en tanto el pago de dichos valores es requerido para la ejecución y funcionamiento del proyecto a contratar.

En tal sentido, en aplicación del principio de Programación Integral, estos costos y gastos pueden ser ejecutados a cargo del mismo rubro presupuestal del proyecto de inversión.

En caso contrario, de no ser tenidos en cuenta como valores inherentes al proyecto, los mencionados costos y gastos pueden ser contratados por el rubro de gastos de funcionamiento.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LILIANA ANDREA FORERO GÓMEZ

Directora Jurídica

laforero@shd.gov.co

Revisó	Carol Milena Murillo	cmurillo@shd.gov.co
Proyectó	Alfonso Suarez Ruiz	asuarez@shd.gov.co