INPEC
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Ibagué, Tolima 14 de febrero de 2023

INPEC 14-02-2023 16:49
Al Contestar Cite Este No.: 2023IE0032760 Fol:4 Anex:0 FA:0
ORIGEN 6393 - AREA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA / JANN RODRIGUEZ JIMENEZ
DESTINO 85201 - GRUPO DE CONTRATACION / ALVARO FERNANDO LEDESMA DULCE
ASUNTO INFORME CON EL FIN DE SOLICITAR SU VALIOSA COLABORACION EN EL SENTIDO DE EMITIR UN
OBS INFORME CON EL FIN DE SOLICITAR SU VALIOSA COLABORACION EN EL SENTIDO DE EMITIR UN CONCEPTO JURÍDICO REFERENTE A LA CONTROVERSIA QUE SE HA SUSCITADO POR LA LEY 1150 DEL
2023IE0032760

Doctor
ALVARO FERNANDO LEDESMA DULCE
DIRECCIÓN GESTIÓN CORPORATIVA
GRUPO DE CONTRATACION
INPEC
subdirección.contractual@inpec.gov.co

Cordial saludo;

Por medio de la presente nos dirigimos a su despacho con el fin de solicitar su valiosa colaboración en el sentido de emitir un concepto jurídico referente a la controversia que se ha suscitado por la ley 1150 del año 2017 y la resolución No. 003250 de 2021 en su artículo 2, esto en cuanto al monto del valor del presupuesto a contratar por parte del **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE IBAGUÉ PICALEÑA – INCLUYE PABELLÓN DE RECLUSIÓN ESPECIAL, PABELLÓN DE JUSTICIA Y PAZ –COIBA IBAGUÉ.** Hemos realizado una mesa de trabajo los abajo firmantes y redactamos el siguiente concepto jurídico así:

CONCEPTO JURÍDICO

CONCEPTO DE DERECHO. - La palabra proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiendo por Derecho, conjunto de normas jurídicas, creadas por el estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está prevista de una sanción judicial. "El Derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia"

¿QUÉ ES UN CONCEPTO JURÍDICO?

Un concepto es una apreciación o recomendación jurídica que generalmente está expresada en términos de conclusiones. Quienes necesitan un concepto jurídico lo solicitan para tener un criterio de orientación frente a un tema o recibir una respuesta a una cuestión planteada. Al ser un elemento de información, los conceptos jurídicos —salvo en casos específicos de algunas entidades públicas— no tienen efectos jurídicos sobre la materia.

Cuando consultamos sobre conceptos jurídicos nos encontramos con aquellos producidos por entidades públicas como ministerios, superintendencias, contralorías, entre otros. Sin embargo, una gran parte del trabajo de las oficinas de abogados son los conceptos jurídicos.

PROBLEMA JURIDICO

¿Según la normatividad vigente, es posible que una resolución este por encima de una ley?

PRONUNCIAMIENTO NORMATIVO

La Ley – Disposiciones emanadas del poder legislativo.
La Jurisprudencia – Conjunto de sentencias o fallos dictados por jueces o tribunales.
La Costumbre Jurídica – Nace de la repetición social, más o menos constante de actos uniformes.
La Pirámide Jurídica - Kelsen: ninguna norma de rango inferior puede ir en contra de lo que se sustenta en una norma superior, en nuestro país el vértice es la constitución política nacional.

Las resoluciones son decisiones no normativas por parte de una autoridad ya sea política, administrativa o judicial que solventa un conflicto o da pautas a seguir en una materia determinada.

- **La Jerarquía Normativa en Colombia**

La Constitución Política: Es la norma de normas, la máxima ley, la ley fundamental y la de mayor jerarquía.
La Ley y el Decreto Ley: Emitido por el congreso de la república de Colombia.
Los Decretos: Emitidos por el presidente de la república.
Las Resoluciones: Emitidas por los ministerios.
Las Circulares: Emitidas por los ministerios de igual forma.
Las ordenanzas Departamentales.
Los acuerdos municipales y otras normas de carácter especial.

ANALISIS DEL CASO

Para el caso específico, en cuanto al tema, con el fin de que no exista fraccionamiento en la contratación desarrollada por el Complejo Carcelario y Penitenciario Con Alta y Media Seguridad De Ibagué Picaleña-Incluye Pabellón De Reclusión Especial-COIBA." y por tratarse de bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización, el mecanismo de selección para la adquisición de este tipo de bienes es el de selección abreviada por subasta inversa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 numeral 2° literal a) de la Ley 1150 del 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 (Modificado por el artículo 6 del Decreto 1860 de 2021) y demás normas concordantes y aplicables a esta modalidad de contratación.

Ahora bien, conforme lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.2.5 del Decreto 1082 de 2015, el procedimiento a adelantar será el de subasta inversa electrónica, es decir, utilizando los sistemas de información digitales que favorecen la tele presencia, de modo que se permita una interacción simultánea entre las personas que quieran participar y las entidades estatales, con el fin de evitar el desplazamiento y concentración de los actores contractuales en un mismo lugar físico, atendiendo las recomendaciones de distanciamiento social propuestas por la Secretaría de Salud Municipal y las medidas sanitarias aplicadas en el mundo. De este modo con las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones utilizadas por las entidades estatales, se puede permitir un intercambio de mensajes de datos en tiempo real, para que las personas puedan ver y escuchar lo que pasa en la audiencia, pero también escribir o hablar, garantizando de este modo la participación, la libre concurrencia e incluso la veeduría ciudadana.

Lo anterior en adopción a lo preceptuado en el artículo 9 con el 3 de la Ley 1150 de 2007, así como con las disposiciones citadas anteriormente, contenidas en las Leyes 527 de 1999, 962 del 2005, 1341 de 2009 y 1437 de 2011, al igual que en los Decretos 019 de 2012 y 2106 de 2019.
El sistema utilizado para la subasta electrónica será fijado en los pliegos de condiciones, así como también el sistema que se utilizará para la subasta inversa y los mecanismos de seguridad para el intercambio de mensajes de datos.

En virtud de lo anterior, tenemos que la Resolución No. 003250 de 2021 en su artículo 2, delegó en los Directores del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional INPEC, el:

1. Realizar procesos de selección y contratación cuya cuantía sea igual o inferior a los MIL QUINIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (1.500 SMMLV) dentro del presupuesto asignado de RECURSOS DE LA NACIÓN y aprobado de recursos propios, al código de identificación 639 (Regional Viejo Caldas), al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE IBAGUÉ PICALEÑA INCLUYE JUSTICIA Y PAZ (...)"

A su vez, LEY 1150 DE 2007, determino

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:

1. **Licitación pública**. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.

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;

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.

ANALISIS DEL CASO

Conforme a la situación planteada, se debe precisar que de acuerdo a la jerarquía de la normatividad la ley está por encima de las resoluciones, y para este caso se debe aplicar la ley para que no exista fraccionamiento de la contratación por parte del establecimiento COIBA. Como se puede apreciar, en el desarrollo de los procesos contractuales existe el marco de la normatividad vigente, en donde la ley expresa una regla y la resolución expresa otra regla.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que en virtud del principio de colaboración armónica dispuesto en el artículo 113 de la Carta Política de Colombia y a nuestra misión institucional de prestar apoyo a la administración de justicia y demás autoridades competentes, es nuestro deber elaborar conceptos jurídicos. Finalmente, estimo procedente señalar que el presente concepto jurídico no será de obligatorio cumplimiento o ejecución, conforme lo establece el artículo 28 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como tampoco se constituye en acto administrativo susceptible de acciones.

Atentamente,

MIGUEL ANGEL RODRIGUEZ LONDOÑO
Director Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Ibagué Picaleña – Incluye Pabellón de Reclusión Especial, Pabellón de Justicia y Paz –Coiba Ibagué

JANN RODRÍGUEZ JIMÉNEZ
Responsable Área Administrativa, Financiera y de Gestión Humana COIBA

EDILBERTO ROMERO CASTRO
Responsable Área de Compras

DG. AYERBE QUEZADA SAMAEL AUN
Jurídico Gestión Contractual COIBA

Elaboró: DG. Ayerbe Quezada Samael Aun / Apoyo jurídico Área Gestión Contractual COIBA
Reviso: Edilberto romero castro/Responsable Área de Compras
Aprobó- Jann Rodríguez Jiménez/Responsable Área Administrativa, Financiera y de Gestión Humana COIBA.
Fecha: 14/02/2023