

Análisis jurídico de la vulneración del principio de selección objetiva en contratos públicos de consultoría de mínima cuantía

Elías Jaimes Fernández



UNIVERSIDAD
DE PAMPLONA

**Análisis jurídico de la vulneración
del principio de selección objetiva
en contratos públicos de
consultoría de mínima cuantía**

Análisis jurídico de la vulneración del principio de selección objetiva en contratos públicos de consultoría de mínima cuantía

Elías Jaimes Fernández



Fermando líderes para la construcción de un nuevo país en paz



Análisis jurídico de la vulneración del principio de selección objetiva en contratos públicos de consultoría de mínima cuantía / Elías Jaimes Fernández -- Pamplona: Universidad de Pamplona. 2024.

105 p. ; 17 cm x 24 cm.

ISBN (digital): 978-628-7656-51-2

© Universidad de Pamplona

Sede Principal Pamplona, Km 1 Vía Bucaramanga-
Ciudad Universitaria. Norte de Santander, Colombia.

www.unipamplona.edu.co

Teléfono: 6075685303

Análisis jurídico de la vulneración del principio de selección objetiva en contratos públicos de consultoría de mínima cuantía

Elías Jaimes Fernández

ISBN (digital): 978-628-7656-51-2

Primera edición, diciembre de 2024

Colección Ciencias Sociales y Humanas

© Sello Editorial Unipamplona

Rector: Ivaldo Torres Chávez Ph.D

Vicerrector de Investigaciones: Aldo Pardo García Ph.D

Jefe Sello Editorial Unipamplona: Caterine Mojica Acevedo

Corrección de estilo: Andrea del Pilar Durán Jaimes

Diseño y diagramación: Laura Angelica Buitrago Quintero

Hecho el depósito que establece la ley. Todos los derechos reservados.
Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin permiso del editor.

*“El Derecho consiste en tres reglas o principios básicos:
Vivir honestamente, no dañar a los demás y dar a cada
uno lo suyo. Es el arte de lo bueno y lo equitativo”.*

(ii) Marco Tulio Cicerón (106 A. C. - 43 A. C.)

Dedicatoria

A Dios, ser supremo que guía y protege mis pasos.
A mis padres Elías (q.e.p.d.) y Doris, a quienes debo todo lo que soy.
A mis hermanos Blanca, Eliana, y Carlos, por acompañarme siempre.
A mis hijos María José y Elías David, por ser mi motor.
A mi compañera de vida Ángela, por su amor incondicional.

Elías

Tabla de contenido

Prólogo	11
Introducción	15
Capítulo 1	
Principio de la selección objetiva en los contratos de consultoría y/o interventoría	17
Aproximación teórica	17
Modalidad de selección de mínima cuantía	24
Modalidad de selección: el concurso de méritos	25
Marco contextual	28
Marco jurídico	29
Capítulo 2	33
Contrato estatal en Colombia	36
Marco legal de la contratación estatal	37
Los principios de las contrataciones estatales	38
<i>La transparencia</i>	38
<i>La economía</i>	39
<i>Las responsabilidades</i>	39
<i>Los equilibrios contractuales</i>	39
Capítulo 3	
Modalidades de selección en la contratación estatal ..	41
Tipología	41
<i>Las licitaciones públicas</i>	41
<i>Las selecciones abreviadas</i>	41
<i>Las contrataciones directas</i>	43
<i>Las contrataciones de mínimas cuantías</i>	43
<i>Los concursos de méritos</i>	43
Clases de contratos	44
<i>Las concesiones</i>	44
<i>El contrato de obra</i>	44
<i>Las consultorías</i>	44
<i>Las prestaciones de servicios</i>	45
<i>El encargo fiduciario y las fiducias públicas</i>	45

Las potestades excepcionales	45
<i>Las caducidades</i>	47
<i>Las reversiones</i>	48
Los sujetos de las contrataciones estatales	48
Capítulo 4	
Fundamentos del principio de la selección objetiva en la contratación	51
Fundamento legal	51
Colombia Compra Eficiente	58
Contratación pública en Colombia	59
Proceso de contratación de mínima cuantía	60
Capítulo 5	
El principio de selección objetiva en la contratación estatal	63
Criterios normativos establecidos en los contratos en la modalidad de mínima cuantía	64
<i>Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia</i> <i>C-004, 2017</i>	64
<i>Test de proporcionalidad con relación a la</i> <i>conurrencia de modalidades</i>	66
<i>Consejo de Estado, Sentencia 101, 2010</i>	70
<i>Riesgos sociales y confrontación de</i> <i>principios en la contratación de consultores</i> <i>de mínima cuantía</i>	71
Eficacia del principio de selección objetiva en la contratación estatal	74
Criterios de selección objetiva en contratos de consultoría por cantidad mínima	76
Discusión	81
Referencias	87

Índice de tablas

Tabla 1. Marco normativo vigente	30
--	----

Prólogo

La modificación reciente del marco legal colombiano ha introducido regulaciones para la selección de contratistas mediante la modalidad de selección de mínima cuantía, especialmente para contratos de consultoría, lo que permitirá fortalecer el proceso de selección del contratista de manera objetiva, similar a como se lleva a cabo en los contratos mediante concurso de méritos.

Anteriormente, hasta el año 2018, se observaba una vulneración al principio de selección objetiva. Sin embargo, la Ley 1882 permitió esclarecer y definir los criterios para la combinación de modalidades en la selección de contratistas. Antes de la implementación de esta ley, se utilizaban criterios interpretativos adicionales, incluyendo guías y circulares de la Agencia Colombia Compra Eficiente, así como sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Es relevante destacar, que solo a partir del año 2018 se establecieron nuevos lineamientos para la aplicabilidad del principio de selección objetiva de contratistas. Se reconoce que la regla especial es la selección por mínima cuantía cuando hay concurrencia de modalidades de selección de contratistas en un proceso contractual.

Por ello, este libro es el resultado de una investigación que tiene su fundamento en el paradigma hermenéutico, histórico o interpretativo, definido según Koetting (1984), como aquel que “comprende que la realidad es dinámica y diversa dirigida al significado de las acciones humanas, la práctica social, la comprensión y significación” (p. 296).

En línea con esto, la investigación adoptó un enfoque cualitativo, tal como lo definen Hernández et al. (2014), que se centra en recolectar datos detallados (que luego se transformarán en

información) de personas, comunidades, situaciones o procesos, prestando atención a las formas particulares de expresión de cada uno. De manera similar, el estudio utilizó un enfoque cualitativo para analizar cómo se desarrollan y aplican los criterios de selección objetiva en los contratos de concurso de méritos, bajo la modalidad de mínima cuantía en el contexto legal colombiano.

El diseño metodológico aplicado a esta investigación es de naturaleza hermenéutica, tal como lo describe Martínez (2007), que se centra en la interpretación del derecho con el fin de descubrir y abordar contradicciones, deficiencias u omisiones dentro del sistema jurídico. Este enfoque fue pertinente para el presente estudio, en el que se requirió el análisis de los aspectos del principio de selección objetiva como fundamento normativo de la contratación estatal, así como su aplicación efectiva dentro del marco jurídico en los procesos de concurso de méritos.

Las fuentes de información que hicieron parte de este estudio fueron de tipo secundario y las constituyeron principalmente las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1437 de 2011, 1474 de 2011, 1955 de 2019, 2022 de 2020, 2069 de 2020, así como los Decretos 1510 de 2013, 2170 de 2002, 2474 de 2008, 2025 de 2009, 19 de 2012, 1082 de 2015; así como por algunas sentencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

La investigación se llevó a cabo utilizando técnicas de recolección de información documental o indirecta, a través del análisis de fuentes bibliográficas. Esto permitió el desarrollo de los objetivos propuestos mediante la revisión documental y el análisis jurisprudencial, basados en las fuentes formales del derecho, como el estudio de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano. Este proceso contó con el respaldo de la hermenéutica jurídica para una interpretación adecuada de los datos obtenidos.

Esta investigación es crucial debido a que la mayoría de los contratos en las entidades estatales se realizan utilizando la

modalidad de selección por mínima cuantía, lo que podría implicar que los contratos de consultoría bajo esta modalidad no estén cumpliendo con el principio de selección objetiva. El objetivo de este estudio es analizar de manera crítica los conflictos teóricos y prácticos que surgen al seleccionar a los contratistas, basados únicamente en el menor precio, en lugar de considerar su experiencia y capacidad técnica, como lo establece la Ley 1474 de 2011. Se examinará detalladamente si la selección de consultores mediante el criterio del precio más bajo viola el principio de selección objetiva y afecta la elección de la mejor propuesta para el cumplimiento de los intereses colectivos.

La importancia de esta investigación radica en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales que regulan el proceso contractual. Estos principios y normas son fundamentales para garantizar el adecuado funcionamiento del proceso de gestión contractual, tanto para los particulares como para las entidades estatales, que tienen la responsabilidad de ser ejemplos de cumplimiento normativo y de transparencia para los ciudadanos.

Lo expuesto se basa en lo establecido por la Ley 80 de 1993, la cual implementó un nuevo modelo de contratación pública al clasificar de manera general los contratos celebrados por la administración pública. Esto es importante porque eliminó la distinción entre contratos administrativos y de derecho privado dentro de la administración, que se fundamentaba en la inclusión de la cláusula de caducidad en el contrato, lo que definía su carácter administrativo.

También es pertinente porque parte del establecimiento, tanto en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, da una comprensión práctica de los principios que se estudian. Además, describe cómo se configuran los procesos contractuales de invitación pública de mínima cuantía para contratos de consultoría, analizando jurídicamente si se vulnera el principio de selección objetiva de acuerdo con lo establecido

en la modalidad de selección por concurso de méritos. Por último, se determinan las implicaciones legales del incumplimiento de los principios de selección objetiva, en los procesos de invitación pública que se realizan bajo la modalidad de mínima cuantía para la suscripción de contratos de consultoría o interventoría.

Introducción

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991, es responsabilidad del Estado asegurar el cumplimiento de sus objetivos, siempre priorizando el interés general y la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la actividad contractual se convierte en una herramienta clave para alcanzar las metas, planes, programas y proyectos establecidos en los planes de desarrollo a nivel territorial.

La legislación sobre contratación estatal en Colombia ha evolucionado continuamente con el propósito de minimizar y controlar la corrupción. Por lo tanto, las acciones de quienes participan en el proceso contractual deben adherirse a los principios que regulan la actividad contractual de las entidades estatales. Estos principios buscan garantizar la eficacia y efectividad, enfocándose en la transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva. Además, se deben tener en cuenta los principios constitucionales establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que orientan la función administrativa.

En este marco, la investigación tiene una relevancia particular al analizar, desde una perspectiva jurídica, la infracción del principio de selección objetiva en la suscripción de contratos de consultoría bajo la modalidad de selección de mínima cuantía, especialmente cuando se confrontan con los criterios normativos de otras modalidades de selección. El objetivo es realizar un análisis crítico de los conflictos teóricos y prácticos que surgen en la selección de consultores durante los procesos de selección de contratistas, donde el precio más bajo es el factor determinante, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1474 de 2011.

En tales casos, la experiencia y la capacidad técnica de las propuestas se consideran criterios habilitantes en el proceso de

selección. Se realiza un examen detallado de los contratos de consultoría bajo la modalidad de mínima cuantía para determinar si la selección basada únicamente en el menor precio económico infringe el principio de selección objetiva y afecta la elección de la mejor propuesta para satisfacer los intereses colectivos.

En primer lugar, se analizan los aspectos jurídicos relacionados con la aplicación del principio de selección objetiva como base normativa de la contratación estatal y su implementación real en los procesos según la modalidad de concurso de méritos. A continuación, se identifican los criterios normativos aplicables en los contratos bajo la modalidad de mínima cuantía. Finalmente, se estudian las disposiciones normativas relacionadas con el principio de selección objetiva y su aplicación en los contratos de consultoría a través de esta modalidad.

CAPÍTULO 1

Principio de la selección objetiva en los contratos de consultoría y/o interventoría

Aproximación teórica

En el artículo “Concurrencia de concurso de méritos y mínima cuantía: conflicto y violación de principios”, los autores Jiménez G. y Restrepo G. (2020), publican una investigación que fue realizada en torno a la concurrencia de modalidades de selección de contratistas entre el concurso de méritos y la mínima cuantía, regulados en la Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011; normas que orientan los criterios normativos a tenerse en cuenta según la modalidad del contrato.

Para los autores, la concurrencia de las modalidades de selección en la práctica puede presentarse cuando se presenta la posibilidad ante un mismo tipo de contrato, bien y/o servicio de adelantarse dos o más modalidades para seleccionar el contratista. En ese caso, la doctrina y la jurisprudencia tienen la tarea de dilucidar el problema técnico y el problema jurídico que quedan inmersos en dicha concurrencia (Jiménez & Restrepo, 2020).

Mencionan también, que cuando se trata de la concurrencia de modalidades es importante tener en cuenta: i. Que el presupuesto con el que se cuenta para adquirir los bienes, las obras y los servicios sea menos o igual a la mínima cuantía de la Entidad Estatal; ii. Que la selección de consultores o proyectos sea el objeto del proceso de contratación, siguiendo los lineamientos del numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Configurándose las dos causales, la de la mínima cuantía y el concurso de méritos. Así las cosas, un contrato de consultoría en el que se escoge al contratista para que ejecute el objeto del contrato de interventoría, se materializa con dos

modalidades de selección de contratista, la mínima cuantía y el concurso de méritos (Jiménez & Restrepo, 2020).

La investigación expuesta anteriormente, deja ver la imperiosa necesidad de analizar la vulneración que puede presentarse al principio de selección objetiva cuando concurren modalidades de selección del contratista como ocurre en el presente análisis.

En el documento de Quiceno (2020), “Afectación al principio de selección objetiva a través de la celebración de convenios o contratos interadministrativos”, se plantean como objetivos específicos: solucionar mediante los ítems el respectivo convenio o contrato interadministrativo, como una causa de celebración de contratos de forma directa, el cual, debería excluirse para prevenir su mala implementación, entre ellos, describe como objetivos la definición, característica y modalidad de escogencia, además, determina la subcontratación o contratación dirigido a la problemática.

También, aborda la correspondiente definición y aspectos discrepantes de ambas instituciones en base a la respectiva problemática objeto de estudio, la cual, ofrece ciertas soluciones comunicativas y con fundamento legal que resulte en provecho de las clases contractuales, con soporte al manejo inapropiado de la institución, a los respectivos procesos de escogencia, proponiendo una factible respuesta considerativa.

Por su parte, Espinosa (2019), en la investigación “Principales novedades a la contratación pública en los procesos de selección de contratos de obra e interventoría, según la Ley 1882 de 2018”, expone un planteamiento sobre las modificaciones que ha tenido el marco legal en cuanto a la contratación estatal frente a los procesos de escogencia de los contratos de obra e interventoría, fundamentándose en la Ley 1881 de 2018 y las novedades que contiene, resaltando que la norma establece cómo debe ser la gestión de las contrataciones y el uso de los recursos orientados a las mismas para que sea clara y eficiente. También cambia la manera en que se escogen

los contratistas en aplicación de los topes y los límites de las cuantías, teniendo en cuenta los presupuestos variantes de las entidades del Estado, como forma de determinar también las diferentes modalidades de selección junto con su objeto y la incorporación del principio de selección objetiva, debido proceso y gratuidad.

Para el desarrollo de la investigación, Espinosa (2019) se propuso como objetivos específicos, describir lo que para él son las principales novedades de la Ley 1881 de 2018, y los términos y conceptos que orientan sus disposiciones tales como: la eficiencia, transparencia, seguridad jurídica, contratación e infraestructura, finalmente, analiza las novedades a seguir en los procesos de escogencia ante contratos de obra e interventoría.

De manera que, para un desarrollo transparente y eficiente de los procesos de contratación, es esencial conocer todos los elementos de la reforma pues es un requerimiento la aplicación de los principios de la contratación como son: gratuidad, planeación, selección objetiva y proporcionalidad.

Lo que hace de este un estudio relevante es que en él se indaga y analizan las nuevas modificaciones y adiciones a los procesos de escogencia en los respectivos contratos estatales, mediante la Ley 1882/2018; norma que es importante porque incorpora una gestión adecuada mediante el correcto manejo en temas de contratación y concede la ejecución de proyectos importantes en el territorio nacional, mencionando reglas precisas que los sujetos a participar deben poner en práctica cuando se ejecute la contratación del Estado en temas de infraestructura.

López (2018) aborda en su tesis la problemática surgida en la gestión de la dirección de contratos públicos, específicamente en la categoría de contratación utilizada por entidades públicas para contratos de consultoría o asesoría. Destaca las diferencias legales en cuanto al valor y la calidad en la selección

de consultores, subrayando la importancia de analizar el método de selección más adecuado para el Estado.

La investigación se centra en dos objetivos principales. Por un lado, examina las modalidades de selección de consultores basadas en los propósitos de contratación y los principios administrativos y procedimentales, centrándose en el contrato de consultoría y los criterios de evaluación en concursos de méritos y mínima cuantía. Por otro lado, analiza la selección del consultor estatal a través del procedimiento de invitación pública de mínima cuantía, argumentando que este proceso infringe los principios de selección objetiva y eficiencia.

La conclusión principal es que el principio de selección objetiva debe prevalecer en los contratos estatales, especialmente en la modalidad de mínima cuantía para la contratación de consultores, donde el precio no debe ser considerado como criterio de selección. Esta conclusión se fundamenta en doctrina, jurisprudencia y legislación, siempre en beneficio del interés general en los contratos de obra y consultoría.

En ese orden de ideas, la investigación es relevante ya que analiza dos aspectos importantes en los procesos de selección de contratación estatal específicamente en contratos de consultoría y mínima cuantía, evidenciando la violación de los principios de selección objetiva y eficiencia, así como la necesidad de claridad en los procesos de contratación, basándose en fuentes del derecho y el derecho comparado.

Rico (2017) en su trabajo de grado para obtener el título de abogada, aborda el principio de transparencia como una herramienta crucial en la lucha contra la corrupción, en la contratación estatal en Colombia. Su estudio se centra en evaluar la efectividad de este principio en los procesos de contratación pública, analizando cómo su implementación influye en la claridad y la integridad de dichos procesos, con el objetivo de enfrentar la corrupción que ha afectado al país.

La autora define cuatro objetivos específicos para combatir la corrupción en la contratación estatal: primero, examinar el principio de transparencia en las contrataciones públicas; segundo, analizar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la Ley 80 de 1993 en relación con este principio; tercero, investigar casos de corrupción en función de la ley y los índices relevantes; y cuarto, evaluar la importancia de la transparencia en las contrataciones públicas en términos de claridad y eficacia.

La conclusión principal es que los objetivos del Estado, en consonancia con su fundamento constitucional incluyen promover y garantizar el bien común, lo que implica la necesidad de una gestión contractual clara y basada en principios y valores para prevenir la corrupción. Se destaca la importancia de la igualdad, la claridad, la transparencia y la moralidad como principios esenciales para asegurar una gestión contractual eficiente, alineada con los principios que rigen los procesos de compra pública en las entidades estatales.

El trabajo es relevante ya que examina la problemática de la contratación estatal y propone controles para reducir la corrupción en estos procesos. Se analiza la aplicabilidad del principio de transparencia en las acciones desviadas por los funcionarios y las normas implementadas por el gobierno para regular el uso adecuado de los recursos estatales, garantizando los principios de eficiencia, igualdad y moralidad.

Ríos et al. (2017), en su artículo publicado en la Revista Lámpsakos, abordan una investigación sobre la modalidad de contratación por mínima cuantía, centrándose en el Valle del Cauca, Colombia. Su objetivo es analizar el cumplimiento de los requisitos habilitantes establecidos en manuales y leyes correspondientes, debido a una aparente problemática por la flexibilidad en su aplicación que ha dificultado la culminación de los contratos respectivos.

La investigación tiene como objetivos específicos: examinar las características de la contratación bajo la modalidad de mínima cuantía, utilizando una metodología que evalúa los procesos de gestión de obras públicas y privadas entre 2010 y 2015, con un enfoque en los resultados de esta modalidad en el Valle del Cauca. Se busca identificar los comportamientos dentro de los contratos de esta modalidad.

En conclusión, resalta la necesidad de mejorar el sistema de información sobre las contrataciones estatales y de adoptar una gestión más eficiente en los procesos de contratación por mínima cuantía. Se identifica un incumplimiento de los requisitos habilitantes establecidos por la normativa, así como la necesidad de optimizar el SECOP I para ampliar su cobertura y eficacia como herramienta.

En última instancia, la investigación ofrece una visión analítica y realista de los problemas experimentados debido al mal uso e incumplimiento de los requisitos habilitantes establecidos por ley en la contratación por mínima cuantía. Se propone mejorar estas deficiencias para garantizar un proceso de selección que cumpla con los principios de transparencia, igualdad y eficiencia en las contrataciones estatales en Colombia.

En su artículo, Méndez (2016) emprende una investigación crítica sobre la selección de consultores mediante la contratación de mínima cuantía, explorando las problemáticas tanto teóricas como prácticas relacionadas con la elección de consultores basada en el precio más bajo, conforme a la Ley 1474/2011.

Los objetivos específicos incluyen analizar la relación entre la Carta Magna de Colombia y la contratación estatal, especialmente en la modalidad de mínima cuantía; examinar los factores de selección en esta modalidad para los contratos de consultoría, investigar la contratación de consultores bajo esta modalidad de acuerdo con las directrices de la Agencia CCE, el riesgo en la sociedad y la confrontación de principios y comparar

la experiencia y la capacidad intelectual entre ambas modalidades de contratación.

Por otro lado, Miranda (2016), aborda el principio de selección objetiva en la contratación pública en Colombia, enfatizando en dos características distintivas del mismo: su fundamento en el vínculo contractual y su relación con el principio de legalidad y la aplicación restrictiva de los marcos normativos.

El autor plantea varios objetivos, incluyendo el análisis de los antecedentes legales de la selección objetiva en la contratación colombiana; el estudio de la selección objetiva como principio en la contratación estatal, fundamentado en la jurisprudencia y el deber de selección objetiva y la conclusión de que la falta de claridad en los conceptos legales relacionados con la selección objetiva ha conducido a su desnaturalización y transformación, particularmente en los contratos de consultoría bajo la modalidad de mínima cuantía.

Considerando las perspectivas de ambos autores, se evidencia una desviación y transformación del principio de selección objetiva, especialmente en contratos de consultoría bajo la modalidad de mínima cuantía. Esto requiere un análisis minucioso de acuerdo con las disposiciones jurisprudenciales y normativas vigentes en Colombia.

En resumen, esta investigación es importante porque aborda las problemáticas que afectan a los contratos de consultoría bajo la modalidad de mínima cuantía, cuestionando su criterio de selección basado únicamente en el aspecto económico, lo cual contraviene los principios de selección objetiva, eficacia y prevalencia del interés general, omitiendo criterios de calidad y experiencia e incumpliendo los requisitos habilitantes establecidos en la ley y la Constitución.

Modalidad de selección de mínima cuantía

Suárez (2014) señala que la ley colombiana establece un nuevo proceso de selección en el proceso de gestión de contratos denominado monto mínimo y/o 10% del presupuesto mínimo administrado por el organismo público; esto aplica para bienes adquiridos, en ningún caso el valor de los servicios y empleados excede el diez por ciento (10%) del monto mínimo del cliente. A la hora de elegir un contratista, el precio mínimo en dólares es un proceso sencillo y rápido.

El legislador creó la modalidad de selección de mínima cuantía permitiéndole al Estado adelantar los procesos más rápido y expeditos, permitiendo docilidad a comparación de las demás modalidades, pues el único factor de selección en este tipo de procesos es el menor precio. Las entidades en su uso pueden poner más en práctica este tipo de selección por la brevedad de los términos y las condiciones para seleccionar y contratar a sus contratistas objetivamente.

Aunque facilitar el desarrollo del proceso de celebración del contrato, ahorrar tiempo y recursos en los concursos públicos o de selección abreviada de medios, no es la única finalidad de la modalidad de selección de cuantía mínima, si es la principal, porque es de su naturaleza cumplir con el principio de eficiencia. Sin embargo, este enfoque suele utilizarse para contratos de obra donde los oferentes exigen calidad y experiencia como regla general que determina el factor de ponderación para el desarrollo de procesos, lo que desvirtúa el enfoque de selección porque una vez adjudicados estos procesos, se convierte en selección simplificada en cuanto términos y condiciones de habilitación e incluso selección; si el proceso de contratación a ejecutar está bien planificado desde un principio, cambiará inmediatamente la forma de contratar.

Por lo general, este tipo de selección de mínima cuantía es usado en todos los casos en que se adquieren bienes - cualquiera que sea el objeto contractual específico- solo que

procede cuando el monto de la cuantía no exceda el 10% del monto menor de la entidad contratante. En el debate legislativo para su configuración dentro del ordenamiento jurídico colombiano, se expuso como justificación de su implementación el ser un procedimiento bastante ágil que garantiza la pluralidad de los postores. Puesto que dicha figura tiene innovaciones significativas como la posibilidad de que la entidad pública pueda realizar compras en tiendas departamentales, asegurando así un precio de mercado más cómodo y estable.

Prescindiendo del tipo de contrato, la modalidad de selección de mínima cuantía se pone en práctica en los objetos de contratación, cuyo presupuesto oficial sea menor o igual al monto mínimo de la entidad estatal. De esa forma, permite que se adelante cualquier tipo de contrato definido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

En síntesis, el proceso de selección de mínima cuantía se caracteriza porque es económico, rápido y por su flexibilidad. Este modelo es un caso especial de la contratación, en la cual se eliminan algunos requerimientos como el simple registro único de proponentes, contenido mínimo de los estudios y documentos previos, avisos de convocatoria y especificaciones, incentivos de la industria nacional, restando para invitaciones, contratos de obra pública y trámites de contratación solo para MiPymes.

Modalidad de selección: El concurso de méritos

El concurso de méritos es la modalidad de selección usada cuando se quiere celebrar un contrato para efectuar un proyecto o consultoría, examinando las mejores condiciones técnicas e intelectuales. En especial, es un proceso de evaluación de la idoneidad y la experiencia del sujeto que hace parte del proceso. La entidad tiene la potestad en este caso de exigir que se cumpla con los requisitos de experiencia necesarios para que pueda ejecutarse el contrato, aspecto regulado por la Ley N° 80

de 1993, la Ley N° 1150 ampliada y reformada de 2007 y Decreto N°1082, 2015 y demás decretos modificatorios.

El objetivo de la modalidad de selección de concurso de méritos es ayudar a comprender nuevos conceptos en el sistema de casos, al interpretar los derechos consagrados en la Constitución Política, especialmente aquellos que surgen del auspicio de la Corte Constitucional. También con el uso de esta modalidad se seleccionan servicios de consultoría y proyectos de construcción, como se menciona en la Ley No. 80 de 1993 en el apartado 2 del artículo 32, de lo que se puede concluir fácilmente que el objeto del empleo está relacionado con conocimientos técnicos y científicos, que pueden ser determinados por la experiencia, la inteligencia y la organización. Para los oferentes, esto significa que deben analizar estos tres factores antes de participar en una licitación basada en el mérito, que determine la oferta ganadora final.

Una particularidad que es importante tener en cuenta es que cuando se usa esta modalidad para seleccionar al contratista, se presenta la concurrencia de modalidades de selección. Según Colombia Compra Eficiente y el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, pueden presentarse conflictos de normas en ocasión a una concurrencia de modalidades de selección por mínima cuantía y otros tipos de selección del contratista. Dicha concurrencia se presencia cuando: “(a) el presupuesto del Proceso de Contratación es menor o igual que la mínima cuantía de la Entidad Estatal; y (b) el objeto del Proceso de Contratación es la selección de consultores o proyectos, de conformidad con el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007” (Colombia Compra Eficiente, 2022).

Entiéndase que la selección de mínima cuantía es la regla especial en cualquier proceso contractual, lo que se deduce del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 pues señala que cuando se presenta concurrencia entre esta y la modalidad de concurso de méritos, se aplican las disposiciones de la mínima cuantía. La Corte Constitucional en Sentencia C-004 de 2017, hace un

estudio de constitucionalidad del artículo 2, numeral 5 de la Ley 1150 de 2007, esto es sobre la contratación por mínima cuantía, en el que indica algunos elementos sobre la concurrencia de modalidades de selección del contratista de la siguiente forma:

La selección de consultores únicamente a partir del cotejo de precios ofertados es un mecanismo simple de comparación de ofertas, que excluye la consideración de otros factores o criterios que, por su complejidad, harían más difícil y lenta la toma de la decisión respecto de la mejor oferta en contrataciones menores. La selección del consultor de mínima cuantía, a partir de la determinación de la de menor precio, logra así que la contratación sea la menos costosa posible, dentro de aquellos oferentes que reúnen las condiciones de idoneidad y experiencia exigidas para poder ofertar. Esto quiere decir que, en este contexto específico de la contratación de mínima cuantía, no se logra entender cómo, a pesar de las diferencias entre las finalidades propias del procedimiento de selección de mínima cuantía y el de consultores que supere dicho monto, deba darse igual trato a sujetos que no se encuentran en una situación equivalente. Esto quiere decir que el cargo no es suficiente para generar al menos una duda mínima respecto de la constitucionalidad del procedimiento (Corte Constitucional, Sentencia C – 004 de 2017).

En términos generales, la Corte se refiere a que el legislador con el propósito de implementar la celeridad en los procesos de contratación pública estableció el precio como el factor único de ponderación en el caso en que se presenten concurrencia de modalidades de selección del contratista, todo con el propósito de que haya un equilibrio en el cumplimiento de los fines del Estado.

Marco contextual

Desde la instauración del Estado de Derecho, los procedimientos de adquisiciones y contrataciones públicas han sido objeto de escrutinio. Las administraciones públicas dejaron de ser intermediarias en las relaciones entre los ciudadanos para intervenir activamente en la vida de las sociedades mediante la entrega de productos y servicios, la adjudicación de sus recursos, la contratación de obras y el abastecimiento para su propio funcionamiento organizativo. En Colombia, las adquisiciones y contratos públicos comenzaron a abordarse de manera similar a los contratos individuales, con disposiciones excesivas y una mayor influencia oficial sobre el contrato establecido gradualmente a partir de 1892.

Desde tiempos antiguos, el Estado colombiano ha regulado la contratación pública para asegurar los principios de transparencia e igualdad con el fin de cumplir sus objetivos. Por lo tanto, el estatuto contractual establece que, como regla general, las entidades estatales deben llevar a cabo sus procesos de compra pública a través de licitación pública. No obstante, en la práctica, la creación del proceso de selección de mínima cuantía ha demostrado ser una modalidad muy utilizada por las entidades estatales debido a sus factores de selección y la reducción en términos de requisitos y tiempos de habilitación.

Finalmente, con la sanción de la Ley 80 de 1993, se dotó a las instituciones públicas de la forma y principios de la contratación. La reforma de esta ley, a través de la Ley 1150 de 2007, tiene como objetivo reducir los costos del proceso contractual y, en consecuencia, los procesos de selección de decretos reglamentarios como el 734 de 2012. Cabe señalar que todos los procesos nacionales también se rigen por la Constitución Nacional de Colombia, el Código Civil y el Código de Comercio y finalmente, con el Decreto 1082 del 2105 y las modificaciones generadas con la Ley 1474 del 2012, se crea el proceso de regulación de la modalidad de mínima cuantía.

Vale mencionar aquí una parte del artículo 2° constitucional que sintetiza el objetivo de la incesante reestructuración de los procesos de contratación pública enfocados en los fines esenciales del Estado que son: servir a la comunidad, fomentar el bienestar general y asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que les conciernen y en los procesos económicos, políticos, administrativos y culturales (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 2).

Además, en el artículo 209 de la Constitución de 1991 se consagran como principios de rango constitucional, los principios de la función administrativa del Estado a pesar de que el constituyente no se ha referido a la selección objetiva en particular como principio de arraigo constitucional, la selección de contratistas se constituye en el verdadero ejercicio de la función administrativa del Estado, para satisfacer el interés general.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, la selección es objetiva cuando la oferta se hace más favorable a la entidad y las razones que busca, sin tener en cuenta aspectos de apego o interés y, en general, cualquier tipo de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de selección y calificación de las entidades en los pliegos de condiciones y sus contrapartes tendrán en cuenta los criterios señalados en la disposición anterior.

Marco jurídico

El siguiente esquema descriptivo le permite al lector tener una visión más clara del marco normativo vigente a la edición de este libro con relación a la contratación estatal en Colombia.

Tabla 1
Marco normativo vigente

Norma	Descripción de la norma
<p align="center">Constitución Política de Colombia</p>	<p>Se consagran postulados constitucionales aplicables en materia de contratación estatal, los cuales son orientadores en todo proceso contractual del Estado. De este modo, se permite el cumplimiento de los fines del Estado, a través de la ejecución de contratos estatales. Los artículos 2, 4, 83, 90, 150, 209, 267, 333 y 334 de la Constitución Política, incorporan elementos aplicables a la contratación estatal, que permiten cumplir los propositos del Estado.</p>
<p align="center">Ley 80 de 1993</p>	<p>El estatuto de contratación pública debe entenderse como la ley que orienta el funcionamiento de la administración pública mediante la celebración de contratos estatales, para lograr así, la prevalencia del interés general y prestación de servicios que permitan fortalecer las capacidades de los administrados. Así, la norma en sus artículos 1, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 14, 21, 23, 28, 29, 30 y 32, indica sobre la capacidad para contratar, la tipología contractual, modalidades de selección de contratista, de los principios legales aplicables en la contratación estatal, entre otros, que se constituyen como una regla general en la actuación del Estado.</p>
<p align="center">Ley 1150 de 2007</p>	<p>A través de dicha norma, se incorporan medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, los cuales adoptan reglas en torno a las modalidades de selección de contratista, de la adjudicación del contrato, el respeto al debido proceso, entre otros, incorporando elementos que son importantes para esta investigación como la modalidad de mínima cuantía y concurso de méritos en contratos de consultoría y/o interventoría.</p>

<p>Ley 1437 de 2011</p>	<p>El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorpora el procedimiento para acudir a la jurisdicción contenciosa en casos de discrepancias entre las partes del objeto contractual, a través de los diferentes medios de control que consagra la norma tales como nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales, entre otros, como mecanismos de defensa que materializa el derecho fundamental de las partes al acceso a la justicia en caso de controversias relativas al contrato.</p>
<p>Ley 1474 de 2011</p>	<p>La ley en mención establece medidas “orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” (Ley 1472 de 2011). Se incorpora, por ejemplo, el principio de transparencia en mínima cuantía, lineamientos sobre la modalidad de concurso de méritos, entre otros, propios de la actividad contractual del Estado.</p>
<p>Ley 2069 de 2020</p>	<p>Es importante al trabajo a desarrollar porque emite la Ley de Emprendimiento orientada a regular el crecimiento, desenvolvimiento y sostenibilidad de las respectivas empresas y generando igualdad, describe las compras públicas en MIPYMES y mínima cuantía, establece los criterios discrepantes para MIPYMES en el sistema compra pública y el desarrollo promocional en la contratación estatal. Artículos 1, 30, 31, 32, 33 y 34.</p>
<p>Ley 2022 de 2020</p>	<p>La Ley 2022 de 2020 es importante para el trabajo a desarrollar porque cambia o corrige el artículo cuarto (4) de la Ley 1882/2018, la cual, menciona la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, y su deber de adoptar documentos tipo en los temas contractuales, conteniendo todos los requisitos, factores y criterios de selección de las contrataciones estatales en base a la capacidad, experiencia y economía. Artículo 1.</p>

<p style="text-align: center;">Decreto 1082 de 2015</p>	<p>El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo en temas de planeación nacional, orientado a la organización y croquis de políticas públicas, el cálculo a los recursos de inversión menciona la Agencia CCE, objetivos del sistema, partícipes de la contratación pública. Menciona el Plan Anual de Adquisiciones, Registro Único de Proponentes y publicación del SECOP. Artículos 2.2.1.1.1.1.1; 2.2.1.1.1.2.1, 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.5.1, 2.2.1.1.1.7.1, 2.2.1.1.2.1.1, 2.2.1.1.2.1.2 y 2.2.1.1.2.2.2.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia, 2024.

Estas normas orientan a la contratación estatal en Colombia y establece los lineamientos jurídicos pertinentes para diferenciar las modalidades de contratación estatal y que deben ser aplicadas en todo proceso contractual, adelantadas por las entidades que rigen sus actividades según la Ley 80 de 1993.

CAPÍTULO 2

Contratación estatal

En este capítulo se efectúa, principalmente, un análisis del principio de selección objetiva en relación con las contrataciones públicas en Colombia. Se examinan las orientaciones normativas, doctrinales y jurisprudenciales aplicadas en el ámbito de las contrataciones estatales, sobre todo aquellas que rigen la singularidad de los concursos de méritos, teniendo en cuenta las manifestaciones que viabilicen instituir el beneficio o no, de las aplicaciones a las selecciones objetivas de las modalidades de los concursos de méritos, para la escogencia dentro de los procesos de las selecciones de los consultores.

Al respecto, Betancourth (2012) expresa que las consultorías son las prestaciones de algún servicio efectuado por un profesional especialista no normalizado, cuya función es determinar, evaluar, programar o analizar un respectivo estudio o proyecto. Con el objeto de seleccionar la alternativa que resulte más viable según criterios como la evaluación especializada y los estudios específicos de los diseños u operaciones seleccionadas, así como la revisión, inspección y análisis de algún proyecto, servicios de asesoramientos y asistencia especializada, entre otros estudios. Son consultorías también la asesoría técnica para las coordinaciones, los controles y las supervisiones e interventorías, asesorías, gerencias de proyectos y de obras, direcciones, programaciones y las ejecuciones de proyectos, anteproyectos, planos y diseños, entre otros.

Jurisprudencialmente, se ha comunicado que el objeto de los contratos de consultoría no precisamente está vinculado -en primera instancia- con el ejercicio de la entidad que los precise o, de por sí, ya los maneje. La administración hace uso de este tipo de contratos para llevar a cabo: servicios técnicos de

asesoramiento, supervisión, dirección de proyectos u obras o en la realización de análisis y diagnósticos que incluso no se ajusta a lo implícito con el área propia de la respectiva entidad que contrata, por lo que necesitan a una o varias personas especializadas en la actividad en concreto. Cosa que no ocurre cuando se trata de los contratos de prestación de servicios (Corte Constitucional, Sala Plena, 1997, Sentencia C-326).

Rico (2012), añade que las contrataciones de consultorías se direccionan a un uso supeditado, a un estudio que refleja que esta figura es necesaria cuando se trata de “ejecutar proyectos de inversión de diagnóstico; de asesoría técnica de coordinaciones, controles y supervisiones, interventorías, asesoría, gerencias de proyectos” (p. 246). Todos estos casos deberán estar sujetos a la interventoría, en la que se deberá por parte de los interventores, presentar por escrito sugerencias y órdenes de manera escrita y en el lapso del tiempo de ejecución que se establece en el contrato.

Resaltando lo que dice Rico, Pino (1996), también había señalado que por norma habitual el contrato de consultoría se elogia en la ejecución del estudio previo relacionado a los proyectos de inversión. Añade que “el estudio previo de las consultorías tiene que distinguirse en representación seguida, con las futuras inversiones. El plano, el diseño, etc. se solicitan como una plataforma que se resumirá en un posterior vínculo negociable” (p. 245).

Ahora bien, el Consejo de Estado (2013), conceptualizando los contratos de concesión, describió los rasgos distintivos esenciales o mínimos que ayudarán a nivelar el contrato de consultoría. Estos son: que se cumplan las normas en el planteamiento, desarrollo y ejecución de las actividades requeridas, sea evidente el objeto del tema a evaluar, estudiar, supervisar, para así precisar que se seleccione la alternativa más viable. Esto en base a la evaluación especializada (prefactibilidad) o los estudios específicos seleccionados (factibilidad) de un proyecto específico o de inversión,

considerándose este la naturaleza del contrato estatal de consultoría (Consejo de Estado, 2013, Radicación No. 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996)).

Los contratos de consultoría también son aplicados en todas aquellas actividades que son necesarias para tener una apropiada prestación de servicios profesionales, de personas naturales o jurídicas, que suministran ayudas intelectuales, de ciencias o arte. Da entonces el contrato un cambio remuneratorio y las instrucciones específicas para que se logren proyectos como, por ejemplo, coordinaciones, controles y supervisiones de proyectos para viviendas en sectores rurales. Al respecto, Freitman (2016), expresó: “los objetivos fundamentales de las consultorías profesionales son suministrar una recomendación viable y establecer una medida apropiada para extender la producción y la competencia” (p. 1).

La principal característica de los contratos de consultorías será entonces que los objetos contractuales están centrados al progreso de acciones que involucran expansiones preferentemente intelectuales, encaminado fundamentalmente, al acatamiento positivo de cierta labor, la cual se encuentra observada y definida en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Schein (2016), señala que, “el proceso de consultoría puede diferenciarse principalmente aprendiendo lo supuesto que hace allegar a los clientes, la naturaleza de las ayudas y el papel de los consultores” (p. 3).

Otra característica importante es también que la notificación en estos contratos puede ser particular o en conjunto hacia la persona natural o jurídica, sociedad o alianza, y la responsabilidad penal, fiscal, civil y disciplinaria se hará tanto por el acatamiento de la obligación derivada de los contratos de consultorías o asesorías, como por el hecho u omisión atribuibles y que cause perjuicio o daño a la entidad.

Es importante traer a colación que, en el siglo XX, se efectuó el trabajo de Ingeniería de Consultas en Colombia, por personas

jurídicas extranjeras que comúnmente procedían de sus acuerdos diseños, los cuales, existen registros de consultorías sobre investigaciones de las lluvias en Valles del Alto Magdalena en el año 1928 (Instituto Nacional de Vías [INVÍAS], 2015).

Sumado a ello, ha de destacarse que en los contratos de consultorías también se establece un tiempo de ejecución y una contraprestación, que se pactan con un estricto cumplimiento para las entidades contratantes, so pena de que si no se cumple se incida en una infracción. Al respecto, la Cámara Colombiana de Infraestructura (2016) puntualizó lo siguiente: *“el Gobierno Nacional deberá responder libertad de los consultores e interventores”* (p. 10). Igualmente (Mendoza, 2010) describe la consultoría como “el servicio ofrecido por uno o más personas, de manera independiente a la entidad o empresa, al estudiar o verificar cualquier proceso, método o políticas, a ser aptas a optimizar por medio de sugerencias a soluciones” (p.1).

Existen entonces dos sujetos o partes en el proceso. Por un lado, el contratante que es quien actúa con autoridad estatal y quien solicita la asistencia técnica, profesional o especializada. Y, por otro lado, el contratista que se compromete a prestar sus servicios a cambio de recibir una remuneración. Para Parra (1996) “el contrato de consultoría es aquel que indica los análisis de la situación, la selección de la alternativa más viable o los estudios específicos seleccionados de un proyecto y el asesoramiento especializado de verificación e inspección” (p. 158).

Contrato estatal en Colombia

El artículo 30 de la Ley 80 (1993) establece que los contratos estatales son actos jurídicos que generan obligaciones, celebrados por entidades según lo descrito en la ley de contratación. Estos contratos pueden ser vistos desde la perspectiva del derecho privado, de acuerdo con disposiciones especiales o surgir de la autonomía de la voluntad. Se observa

que el objetivo de los contratos estatales corresponde a cumplir con los fines del Estado, en consonancia con los principios constitucionales y legales del ordenamiento jurídico colombiano. Lo cual se apoya en la tesis avocada por el Consejo de Estado donde aduce: “mediante el contrato estatal se persigue la prestación de los servicios públicos y por consiguiente la satisfacción de intereses de carácter general. Esta particularidad de la contratación estatal determina que la ejecución del objeto contractual sea un asunto vertebral” (Vergara & Román, 2023).

Marco legal de la contratación estatal

La contratación estatal se encuentra regulada por la Ley 80 de 1993, más conocida como el Estatuto General de la Contratación Estatal, misma que está regulada y perfeccionada por la Ley 1150 (2007), las normatividades Ley 143 (2011) y Ley 1474 (2011) y, el Decreto Nacional 19, art. 219 (2012), y Decreto 1510 (2013). Es significativo destacar que, desde las elaboraciones de las documentaciones que poseen los contextos exigidos por el Estado al proponente, hasta las liquidaciones de los contratos celebrados frente al Estado; no es una simple regla la que la desarrolla con respecto a lo concerniente con las contrataciones estatales, sino que se encuentra revestida de un importante principio que irradia el régimen en general.

Los principios de las contrataciones estatales

La transparencia

Este principio garantiza que las contrataciones anticipadas por las distintas entidades estatales se lleven a cabo mediante un proceso de selección pública, caracterizado por su objetividad, transparencia, equidad y exhaustividad. Esto permite a los proponentes presentar propuestas adecuadas y expresar cualquier objeción, observación, pregunta o aclaración sobre la documentación adoptada por la entidad respectiva. En línea con lo anterior, las entidades deben llevar a cabo una audiencia pública donde los proponentes puedan plantear sus dudas y expresar quejas, aclaraciones o preguntas.

Asimismo, se menciona la importancia de divulgar la documentación y la solicitud presentada por terceros proponentes para asegurar que el proceso se desarrolle en condiciones y oportunidades similares para todos los participantes. En este sentido, el Estado colombiano ha establecido una página web llamada "Colombia Compra Eficiente" donde se encuentran todas las informaciones relevantes sobre los procesos de contratación estatal.

Con respecto a este principio, se subraya que las contrataciones deben fundamentarse en criterios objetivos. Esto implica que la evaluación se base únicamente en aspectos económicos, legales y de experiencia, sin elementos subjetivos que favorezcan a algún proponente. Las selecciones objetivas pueden basarse en la calidad del producto propuesto, la experiencia o el valor de la propuesta, dependiendo de las modalidades de selección.

Es crucial destacar que, para garantizar imparcialidad y reciprocidad, las ofertas de servicios y bienes deben ser tratadas de manera similar a las de los nacionales de países con los cuales se tiene algún acuerdo, tratado o convenio. Esto implica aplicar criterios, procedimientos, requisitos y

condiciones equivalentes para la adjudicación de contrataciones estatales tanto para los nacionales como para los extranjeros, asegurando así la igualdad de condiciones en los procesos de selección pública.

La economía

En el proceso de selección para los contratos estatales aplica el principio de economía, al estructurarse de tal forma que solo se tengan que proveer los ciclos rigurosamente necesarios, respondiendo a los plazos y términos perentorios y, por ende, preclusivos, atestando la menor cantidad de recursos posibles.

Las entidades del Estado se comprometen a cumplir con todos los requisitos previos a la apertura de los procesos de selección asegurándose también de contar con la partida presupuestal necesaria y los análisis previos, que den paso a la puesta en marcha de los proyectos y los contratos estatales necesarios para su ejecución.

Las responsabilidades

El principio de responsabilidad, como su nombre lo indica, responsabiliza en un contrato estatal a las partes de este, estos son: el contratante como el ente estatal y los empleados oficiales por las acciones dentro de los procesos de selección. Las responsabilidades a las que se refiere este apartado son las civiles, penales y disciplinarias, que tendrán cabida, ya sea por las omisiones o los actos que produzcan menoscabos al proponente o al contratista.

Los equilibrios contractuales

Se deduce que la contratación estatal debe conservar las igualdades para las partes interesadas con respecto a la obligación, a los derechos y a la contraprestación que fue establecido en el instante que se dio en la contratación. Es así, que, en el momento se llegase a dar rompimiento a tal

equivalencia, ya sea, por una causa ajena por medio de las partes o inclusive por una causa imputable a las entidades del Estado, se deberá actuar en la aplicación de las medidas ineludibles para restituir los equilibrios contractuales (Ley 80, 1993, art. 27).

CAPÍTULO 3

Modalidades de selección en la contratación estatal

Tipología

De acuerdo con los principios previamente establecidos para las contrataciones estatales, durante el proceso de selección llevado a cabo mediante concursos de méritos, licitaciones públicas y selecciones abreviadas, es necesario realizar convocatorias públicas que deben ser anunciadas en el portal web "Colombia Compra Eficiente".

Las licitaciones públicas

Esta modalidad de selección es fundamental para asegurar la aplicación efectiva del principio de selección objetiva, transparencia y economía. Se utilizan métodos especiales que incluyen ofertas dinámicas, donde se eligen los proponentes que ofrezcan más por bienes o servicios; y subastas inversas donde se seleccionan aquellos que ofrecen los precios más bajos para la ejecución de contratos.

Las licitaciones públicas permiten llevar a cabo contrataciones para obras o la adquisición de bienes y servicios. Además, también sirven como procesos residuales mediante los cuales se seleccionan objetos para contratar cuando no hay otros procedimientos aplicables o cuando los objetos necesarios para el contrato, son una combinación de diferentes selecciones que deben ser contratadas a través de otras modalidades.

Las selecciones abreviadas

Esta modalidad permite que, debido a las características específicas del bien o servicio a contratar, se lleven a cabo

procesos de selección más ágiles que las licitaciones públicas.
Se aplica en diversos casos:

- Adquisiciones de bienes y servicios con características técnicas uniformes y de uso frecuente, lo que implica que cumplen con estándares de desempeño y calidad objetivos.
- Contrataciones de menor cuantía, determinadas en función de los presupuestos de la entidad estatal correspondiente.
- Prestación de servicios de salud, siempre en concordancia con lo establecido en la Ley 100 de 1993.
- Cuando las licitaciones públicas han sido declaradas desiertas.
- Enajenaciones de bienes nacionales, excluyendo bonos, cuotas de interés o acciones transformables en acciones de una entidad pública, los cuales están regulados por la Ley 226 de 1995.
- Bienes de origen o destino agrario.
- Contratos relacionados con la actividad propia de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, exceptuando obras públicas, consultorías, servicios, concesiones, encargos fiduciarios y fiducias públicas.
- Contratos destinados a reinserciones, desmovilizaciones, protección de personas amenazadas, atención a desplazados y protección de grupos en situación de vulnerabilidad.
- Bienes y servicios para la seguridad y defensa nacional.
- Servicios intelectuales y obras públicas están excluidos de esta modalidad.

Las contrataciones directas

Estas contrataciones directas están limitadas a los acuerdos en los siguientes casos: situaciones de urgencia evidente, contratos de préstamo, contratos interadministrativos y cuando las contrataciones estén directamente relacionadas con los objetivos de las entidades contratantes.

No se consideran dentro de esta modalidad el encargo fiduciario ni las fiducias públicas, los servicios de evaluación de conformidad con normativas o regulaciones técnicas, los contratos de obra, ni los suministros. Esto depende de la naturaleza legal de las diferentes entidades estatales y puede estar sujeto a un régimen privado de contrataciones o requerir una licitación pública o selección abreviada según lo estipulado por la ley.

Las contrataciones de mínimas cuantías

Es la modalidad por la que se opta cuando la cuantía de los contratos es inferior o igual al 10% de la tasa de mínima cuantía que está determinada para la entidad, de acuerdo con los presupuestos anuales, discriminando la naturaleza jurídica de las entidades estatales. Lo especial de este tipo de contratación es que posee una condición menos estricta en la intervención del proponente.

Los concursos de méritos

Esta forma de contratación implica la selección de consultores o proponentes en base a sus habilidades y conocimientos específicos en un área determinada. En el concurso de méritos, se evalúan las experiencias de los proponentes, su cumplimiento de los requisitos legales y financieros, sin considerar prioritariamente el aspecto económico de sus ofertas.

Clases de contratos

Las concesiones

Los contratos de concesiones conceden a los concesionarios la responsabilidad de proporcionar servicios públicos, operaciones, explotaciones, organizaciones o gestiones, ya sea en su totalidad o parcialmente, así como la construcción, explotación o conservación de obras o bienes destinados al uso público. La ejecución de estos contratos recae en los concesionarios, bajo la supervisión y control de las entidades estatales pertinentes.

En cuanto a las contraprestaciones, estas pueden incluir remuneraciones en forma de derechos, valores, regulaciones, beneficios, participaciones en la explotación de los bienes, pagos periódicos, únicos o proporcionales o cualquier otra modalidad acordada por las partes involucradas.

Estos tipos de contratos han sido utilizados en la celebración de algunos de los proyectos de infraestructura más importantes del país, como la Concesión Red Férrea del Atlántico, la Concesión Bogotá Villavicencio, y la concesión de la Troncal del Magdalena medio, entre otras.

El contrato de obra

Es aquel contrato cuyo objetivo primordial son las construcciones, mantenimientos, instalaciones u otro trabajo material sobre un bien inmueble, cualquiera que sea la modalidad de pago y ejecución.

Las consultorías

Un contrato de consultoría se formaliza al momento de requerir la ejecución de diversos proyectos o planes de inversión, así como diagnósticos, estudios de prefactibilidad o factibilidad para proyectos y/o programas específicos. También incluye el

respaldo técnico para coordinaciones, controles y supervisiones. Estos contratos se estructuran mediante servicios de interventoría, consultoría, gestión de obra o proyectos, dirección contractual, programación y ejecución de delineaciones, proyectos, anteproyectos y planos, entre otros aspectos.

Las prestaciones de servicios

Los contratos por prestación de servicios se emplean para llevar a cabo una variedad de actividades vinculadas con la gestión o funcionamiento de entidades gubernamentales. Una característica distintiva de estos contratos es que únicamente se establecen con individuos, en momentos en que las labores contratadas no pueden ser desempeñadas por empleados de carrera o cuando son llevadas a cabo por personas expertas en el campo correspondiente. En estos casos, no se establecen relaciones laborales con las entidades estatales.

El encargo fiduciario y las fiducias públicas

El objetivo principal de estos contratos es la gestión o dirección de los recursos asociados al contrato estatal. Este propósito se ajusta a las normativas internas de la entidad estatal, incluyendo las prohibiciones establecidas, lo que efectivamente conforma un patrimonio independiente. En consecuencia, si llega a ser necesario, se requerirá a los contratistas que cumplan con estos requisitos lo cual se notifica durante el periodo en que se publican las circunstancias de selección y los términos respectivos para las contrataciones.

Las potestades excepcionales

Siguiendo las disposiciones de la Ley 80 de 1993, la entidad estatal es quien tiene la facultad de controlar y vigilar los contratos celebrados. En consecuencia, tendrá también el poder de certificar la ejecución efectiva de los contratos celebrados y verificar si se ejecutaron evitando que ocurrieran afectaciones de los servicios que fueron satisfechos; en ese caso la entidad

puede dar uso de la denominada potestad excepcional, pero únicamente se aplicará en los contratos donde:

- a) Las actividades constituyan unos monopolios estatales.
- b) De las prestaciones de los servicios públicos.
- c) Contrato de concesión.
- d) Contrato de obra.

Como regla general, las partes interesadas del contrato pueden hacer uso de la potestad excepcional así no hayan alcanzado los acuerdos necesarios del tema en referencia. En ese caso deberá ser expedida mediante un acto administrativo debidamente motivado. Es preciso tener en cuenta que contra un actor administrativo que ordena las interpretaciones, modificaciones y terminaciones unilaterales de dichas contrataciones, proceden los recursos de reposición.

Las interpretaciones unilaterales

Estas potestades permiten a las entidades interpretar las diferentes cláusulas de los contratos, en relación de que existan discrepancias.

Las modificaciones unilaterales

Las entidades estatales tienen la facultad de introducir modificaciones que consideren necesarias para mejorar los contratos. En caso de que dichas modificaciones alteren los valores de los contratos en un 20% o más, los contratistas pueden optar por no continuar con la ejecución de estos, y estos serán liquidados.

Las terminaciones unilaterales

La entidad estatal podrá dar por terminado el contrato de manera anticipada en los siguientes casos:

- a) Cuando la demanda de los servicios públicos o las circunstancias del orden público así lo requieran.
- b) En caso de incapacidad física permanente, fallecimiento del contratista o disolución de personas jurídicas. Sin embargo, si hay garantes frente a estas eventualidades, la ejecución del contrato puede continuar.
- c) Ante interdicciones judiciales o declaraciones de quiebra del contratista. En este caso también, si existen garantes frente a estas situaciones, la ejecución del contrato puede mantenerse.
- d) Si se producen suspensiones de pagos, procesos legales de reclamación o embargos judiciales que pongan en peligro el cumplimiento del contrato por parte de los contratistas.

Las caducidades

Cuando los contratistas incurran en incumplimientos graves que impacten directa y severamente en la ejecución de los contratos, lo que podría llevar a su paralización, las entidades estatales tienen la facultad de dar por finalizados los contratos. En tales casos, pueden hacer efectivas las garantías y cláusulas penales correspondientes e incluso ordenar la liquidación en cualquier etapa del contrato en curso. Las entidades estatales también pueden tomar posesión de las obras necesarias para continuar con las ejecuciones, ya sea a través de los garantes o los propios contratistas.

Las consecuencias de estos incumplimientos pueden ser las siguientes:

- a) Los contratistas no tendrán derecho a ninguna indemnización.
- b) Se les pueden aplicar sanciones.
- c) Declararlos inelegibles.
- d) Se podrá hacer efectivas las garantías de los actuales cubrimientos.

Las reversiones

Estas potestades solamente se encuentran incluidas dentro del contrato para las explotaciones y concesiones de cualquier bien del Estado. Las mismas consisten en las obligaciones de los concesionarios de devolverse de una forma gratuita todos los bienes que han sido afectados directamente y conexos con los objetivos de las ejecuciones de los contratos.

Los sujetos de las contrataciones estatales

Las personas que tienen legitimidad de presentar propuestas a las entidades estatales son:

- a) Cualquier persona natural colombiana o extranjera con o sin residencia en el país.
- b) Cualquier persona jurídica nacional o extranjera con o sin residencia en el país.
- c) Cualquier consorcio o unión temporal, el cual, pueden estar conformados por cualquier persona natural y jurídica, colombiano o extranjero con y/o sin residencia en el territorio nacional, o quien no esté incurso en cualquier causal que produzca algún tipo de inhabilidad o discrepancia legal.

En el caso de la persona jurídica extranjera esta contará con residencia en el país una vez haya agregado una oficina. En ese caso tiene la facultad de exponer una propuesta a través de su agencia, ostentando el uso de las experiencias de las matrices, en el momento que sea permitido por los pliegos de condiciones. Se consideran como consorcios cuando dos o más personas deciden asociarse para presentar conjuntamente una única propuesta. En este sentido, los miembros del consorcio asumen responsabilidad solidaria por la ejecución del contrato, cubriendo todas las obligaciones derivadas tanto de las propuestas como de los contratos.

Por otro lado, una unión temporal es aquella en la cual dos o más personas deciden asociarse para presentar conjuntamente

una única propuesta. En este caso, los miembros de la unión temporal también asumen responsabilidad solidaria por la ejecución del contrato, pero las sanciones se aplicarán en función de los porcentajes correspondientes a las participaciones de cada miembro.

CAPÍTULO 4

Fundamento del principio de la selección objetiva en la contratación

Fundamento legal

Al analizar el concepto de selección objetiva en el derecho contractual colombiano, es crucial señalar que este puede ser considerado como un principio o regla. Es importante destacar que las categorías de este principio o regla han sido objeto de debate en la normativa jurídica de Colombia, especialmente en relación con los regímenes contractuales de las entidades estatales. Este precepto o categoría conserva una característica distintiva que ha sido objeto de análisis en este contexto.

En este sentido, no resulta exagerado afirmar que, en el ámbito de la aplicación de normativas y principios de contratación estatal, se mantiene una posición destacada por parte de un importante teórico, quien enfatiza la necesidad de considerarlo como un discernimiento fundamental en el proceso. Esto se debe a que este enfoque tiene la particularidad de establecer un modo de representación obligatorio, independientemente de si regula o no el resultado o la consecuencia de la norma (Alexy, 2017).

Dentro de los principios orientadores de las actividades contractuales del Estado, se destacan en este ámbito: la publicidad, imparcialidad, celeridad, economía, eficacia, moralidad y la igualdad, promulgados en la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 209 y los principios como es la responsabilidad, la economía y la transparencia, destacados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993. En ese mismo sentido, la Ley 1150 de 2007 replica en su artículo 13 que la entidad estatal tiene el deber de aplicar los principios de la gestión fiscal y la función administrativa en todas las actividades contractuales que esta ejecute. Obedeciendo los preceptos de la Constitución Política de Colombia de 1991 contenidos en los artículos 209 y

267, en el caso, que las entidades cuenten con unos regímenes contractuales excepcionales al del estatuto general de las contrataciones.

Se genera entonces una discusión entre autores como Munar y Ortiz (2014), quienes consideran que la Ley 1437 de 2011, señala los principios orientadores de los procedimientos y las actuaciones administrativas. Lineamientos que deben guiar las actuaciones contractuales teniendo en cuenta también la representación jurídica que guía las interpretaciones, he inclusive las actuaciones y participaciones de las autoridades como del asociado, en el proceso tendiente a las producciones de los actos administrativos.

En cambio, Martínez (2014) cree que según el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, la actuación administrativa se desarrollará sustancialmente en convenio de los respectivos principios de publicidad, responsabilidad, eficacia, coordinación, celeridad, transparencia, economía, participación, moralidad, buena fe, imparcialidad, igualdad y el debido proceso, proporcionando por parte de ellos unas aplicaciones que lo que buscan es servir de orientadores para los individuos que acuden a la administración y para el propio servidor público (p. 19).

Doctrinariamente se ha indicado que en Colombia los principales principios que orientan la contratación estatal son: valoración de costos ambientales, la equidad, el control ciudadano, la participación, la prevalencia del interés general, la contradicción, la planeación, debido proceso, libertad de empresa, selección objetiva, responsabilidad, transparencia, imparcialidad, buena fe, la libre concurrencia, la igualdad y la legalidad (Suarez, 2010, p. 79).

Al revisar las regulaciones de las contrataciones estatales en el país, se observa cómo se remontan a la Ley 150 de 1976; normativa que no contemplaba la selección objetiva ni como regla ni como principio en las contrataciones estatales. En aquel entonces, se estableció el criterio para las adjudicaciones, en el

cual las administraciones debían considerar al momento de adjudicar a los licitantes.

Con la expedición de la Constitución de 1991, los debates teóricos cobraron relevancia especialmente en relación con la aplicación de reglas y principios. Algunas disposiciones se consideran como fuente principal de la normativa jurídica y como pautas para cumplimientos obligatorios marcando deberes, mandatos, obligaciones o prohibiciones absolutas. Sin embargo, estos dilemas no han sido objeto de un estudio exhaustivo, y en ocasiones, tanto la jurisprudencia como la doctrina hacen referencia a estas categorías de manera indistinta, sin considerar las implicaciones que esta falta de distinción pueda tener en determinados escenarios jurídicos.

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 32, estableció el compromiso de la selección objetiva, definiéndola como el acto de elegir que se basa en el compromiso más fundamentado de las entidades estatales y los objetivos que persiguen, aunque también considera ciertos elementos subjetivos importantes o de inclinación.

A partir de lo anterior, podría pensarse que la selección objetiva representa una norma impuesta por los legisladores a las diferentes entidades del Estado, en relación con los procedimientos de selección de contratistas. Sin embargo, al examinar detenidamente la ley, se pueden identificar aparentes contradicciones en las denominaciones que los legisladores intentaron asignar a dichos preceptos.

Según el académico Bobbio (2014), las experiencias jurídicas son esencialmente experiencias normativas, lo que sugiere que el mejor enfoque para comprenderlas es considerar el derecho como un sistema o conjunto de normas. Por otro lado, el profesor Cordero (2009) argumenta que estos conjuntos complejos de reglas jurídicas se han denominado de manera intercambiable como normatividad jurídica, sistema u orden jurídicos.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico colombiano está compuesto por un conjunto de normas que abarcan diversas clases y naturalezas en cuanto a su contenido legal. Cada una de estas normas puede comprender objetivos, principios o regulaciones en general, pero todas tienen un carácter de obligatoriedad que no puede ser ignorado. Por lo tanto, la interpretación y aplicación de estas disposiciones representan un desafío, especialmente en el caso del Estatuto de Contratación Estatal.

En el ámbito de las actuaciones administrativas, específicamente en lo que respecta a las contrataciones estatales, estas actividades están reguladas por una serie de principios que guían las funciones administrativas. Estos principios tienen su fundamento a nivel constitucional, tal como se establece en la Constitución de 1991, artículo 209, donde se definen como preceptos de carácter preferente que deben ser observados en todos los trámites del proceso contractual. Además de estos principios constitucionales, también existen principios normativos establecidos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 2022 de 2020, así como los consagrados en decretos reglamentarios, que regulan el ejercicio de los contratos estatales en su comprensión y práctica.

Desde esta perspectiva, es evidente que en las actividades contractuales en Colombia convergen tanto principios como normas, que son clases de reglas jurídicas diferentes a considerar por la entidad estatal en los distintos procesos contractuales. En este sentido, Roque (2012), basándose en jurisprudencias de la Corte Constitucional, sostiene la coexistencia de dos tipos de principios de carácter constitucional claramente positivos, es decir, aquellos que tienen el mismo valor normativo que los principios consagrados en la Carta Magna, aunque no estén descritos explícitamente en su contenido legal.

En el marco del ordenamiento jurídico colombiano, la selección objetiva se considera uno de los principios fundamentales que rigen la actividad contractual del Estado, sirviendo como guía en los procesos de selección y regulando la conducta humana en relación con la ejecución de contratos estatales.

La jurisprudencia ha definido la selección objetiva como una norma que regula la conducta humana en el contexto de los contratos, interpretándola también como un principio rector en los procesos de contratación. Estos procesos buscan seleccionar la oferta o propuesta más viable en beneficio de los intereses públicos involucrados en la contratación.

En la Constitución de 1991, en su artículo 209, se establecen los principios rectores de la actividad contractual, de las entidades estatales. Se destaca la necesidad de que las personas partícipes en las contrataciones estatales lo hagan observando los principios de igualdad, imparcialidad, responsabilidad, transparencia, eficacia, moralidad, celeridad, economía y publicidad. Estos principios están alineados con los fundamentos que rigen las funciones administrativas como la descentralización, desconcentración y delegación de funciones, todos dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la Nación. La administración pública tiene la facultad de regular estas reglas en todo el territorio nacional.

De manera equivalente, se procederá a ajustar y regular los comportamientos de los servidores públicos en base a ello, así como las pautas de comprensión de las contrataciones y el fundamento de las normas que prevalecen sobre otras fuentes del derecho (principios), así como las relaciones particulares en el ámbito administrativo, según lo que dispone la Constitución de Colombia.

En relación con esto, Güechá (2010) sostiene en su libro "Contratos administrativos: control de legalidad en el procedimiento administrativo de contratación" que el pliego de condiciones es el instrumento donde se establece el criterio de

comparación, evaluación y valoración, ya que los elementos están establecidos en la normativa de manera general, específicamente en la Ley 1150 de 2007, artículo 5.

Por otro lado, otros expertos como Miranda (2016), (decano de la Universidad Libre), señala que la figura de la selección objetiva ha sido reformulada mediante la promulgación de la ley mencionada anteriormente. En el ordenamiento jurídico colombiano, se describe la selección objetiva como uno de los principios fundamentales en la actividad contractual estatal o como guía en los respectivos procesos de selección, siendo también considerada como una norma que regula la conducta humana en el ejercicio de los contratos estatales.

Aunque tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran de manera similar el concepto de selección objetiva, se establece que para que exista un contenido normativo, este debe basarse principalmente en el vínculo contractual y luego en las disposiciones legales. En otras palabras, en casos de responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal por acciones u omisiones de un servidor público, se requiere que la selección objetiva se perciba como una representación jurídica consagrada para un contrato específico; de lo contrario, no se puede atribuir dicha responsabilidad debido a la naturaleza imprecisa del principio correspondiente.

Por otro lado, el Consejo de Estado ha descrito en varias ocasiones la selección objetiva como aquella que regula de manera obligatoria el comportamiento humano en el contexto de una relación contractual, considerándola como un principio que ayuda a guiar los procesos de selección (Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, 2007, Expediente 31447).

Por otra parte, la práctica como criterio de selección en función del principio de selección objetiva abarca un conjunto de discernimientos, destrezas y habilidades adquiridas o desarrolladas a través de la práctica de una profesión, tarea o

labor (Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, 2005, Expediente 25094).

El Consejo de Estado ha destacado la importancia de la figura de la selección objetiva en varias ocasiones. En la Sentencia 07/10/2009 se señala que la norma dispone una lista de perspectivas como referencia para que la administración pueda decidir en cada caso específico. Además, se argumenta que los pliegos de términos y condiciones deben ser creados previamente por la entidad estatal antes de comenzar el proceso de elección (Consejo de Estado de lo Contencioso Administrativo, 2009, Expediente 11001032600020100003800 (39.040)).

Asimismo, en el año 2010 el Consejo de Estado menciona la figura de la selección objetiva como aquellas obligaciones o deberes que regulan la conducta humana en el ejercicio contractual. Se considera también como un principio guía para los procesos de selección, como la licitación pública o la contratación directa, con el objetivo de seleccionar la oferta o propuesta más viable para los intereses públicos en cuestiones contractuales (Consejo de Estado de lo Contencioso Administrativo, 2010, Expediente 11001-03-06—000-2010-00034-00).

A partir de los enunciados contenidos en la jurisprudencia, se puede interpretar que las cortes hacen referencia a la figura de la selección objetiva sin realizar una investigación exhaustiva orientada a distinguir entre los conceptos o expresiones de principio o regla. En su lugar, consideran a la selección objetiva como una u otra clase indistintamente, lo que hace que su perspectiva no sea muy precisa. Esto solo agrega un motivo más para examinar ciertos enunciados que ayuden a comprender si la figura de la selección objetiva se considera como un principio o una regla en relación con la actividad contractual del estado en Colombia.

Colombia Compra Eficiente

Colombia Compra Eficiente se define como un sistema en el cual se engloban los diferentes factores que intervienen en las compras y contrataciones públicas en Colombia. Fue establecido mediante el Decreto 4170 el 3 de noviembre de 2011, cuando el Gobierno Nacional, liderado por el presidente de la República Dr. Juan Manuel Santos, reconoció la importancia estratégica de las compras y contrataciones públicas y la necesidad de desarrollar políticas que guiaran a los administradores de compras para llevar a cabo estas adquisiciones (Núñez, 2014, p. 5).

A través de la Ley 1882 de 2018, se establecen en su artículo 4 los lineamientos que debe adoptar la agencia, tales como la elaboración de documentos tipo que contemplen factores técnicos, económicos, requisitos habilitantes, criterios de selección del contratista, entre otros. Estos documentos son de cumplimiento obligatorio para las entidades que están sujetas al estatuto de contratación estatal y deben aplicarse en todos sus procesos de contratación.

Además, la ley consagra el principio de selección objetiva en relación con la falta de requisitos habilitantes o la ausencia de los mismos en los procesos de contratación llevados a cabo por entidades públicas. Se establece que estas entidades deben tener siempre en cuenta los lineamientos de la Agencia Colombia Compra Eficiente en lo que respecta a los documentos tipo. Estos lineamientos se implementarán de manera progresiva, siempre y cuando se respeten los principios de la contratación estatal en todos los procesos de suscripción de contratos públicos.

Contratación pública en Colombia

Al celebrar y llevar a cabo contratos, los servidores públicos deben considerar que las entidades tienen el objetivo de cumplir con los fines estatales, asegurar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos y proteger los derechos e intereses de las empresas que colaboran en lograr estos objetivos. Por su parte, los particulares que celebran y ejecutan contratos con entidades estatales deben considerar no solo la obtención de ganancias respaldadas por el Estado, sino también su colaboración en la consecución de los fines estatales y el cumplimiento de una función social que conlleva obligaciones (Alián & Urrutia, 2021).

Para la investigación en curso, es crucial analizar la tipología contractual y las modalidades de selección de contratistas establecidas en las leyes vigentes sobre contratación pública. Entre estas leyes se encuentran la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013, junto con otras normativas pertinentes en el proceso de contratación. El Gobierno Nacional emitió el Decreto 1510 de 2013 para regular el régimen de compras y contrataciones públicas, derogando el Decreto 734 de 2012 y restableciendo un marco normativo uniforme que rige las compras públicas en Colombia.

En esencia, este Decreto facilita el método y el proceso de planificación de las organizaciones estatales al establecer la elaboración de un plan anual de adquisiciones al principio de cada año. Este plan debe incluir tanto los bienes, servicios y obras que se pretenden obtener durante el año en cuestión. El estándar establecido se convierte en una herramienta que permite a las empresas proporcionar información sobre contratos actuales y futuros de manera organizada y sencilla.

Proceso de contratación de mínima cuantía

Después de entender el proceso de contratación de monto mínimo, es crucial comprender su funcionamiento y formación en Colombia para poder categorizar de manera clara los contratos y compras realizados por empresas sujetas a la Ley 80 de 1993. Según Colombia Compra Eficiente (2014), este proceso consta de seis etapas que deben completarse.

La primera etapa denominada estudios preparatorios, implica definir las necesidades que deben ser cubiertas por la contratación, así como los requisitos técnicos, el valor proyectado del contrato, la duración de la ejecución de este y las garantías necesarias del contratista.

La segunda etapa conocida como fase de invitación a participar, incluye la descripción del objeto a contratar, las condiciones técnicas requeridas, el valor estimado del contrato, los criterios para acreditar la capacidad jurídica y la experiencia mínima necesaria, así como los mecanismos para demostrar el cumplimiento de las condiciones técnicas, la capacidad financiera mínima y el cronograma para la selección y contratación, junto con los plazos y condiciones de pago, e indicadores relevantes (González, 2024).

En el tercer paso, que corresponde al acta de cierre del proceso de contratación, la entidad estatal debe elaborar un documento que incluya todas las ofertas presentadas, así como el nombre del oferente y la hora de presentación de la oferta. Posteriormente, la entidad estatal debe publicar el acta de cierre según lo establecido en el cronograma en el portal único de contratos - SECOP, lo que da paso a la cuarta fase: solicitud de rectificación de documentos. En esta etapa, la entidad estatal puede solicitar a los proponentes la corrección de inconsistencias o imprecisiones en sus ofertas, siempre y cuando no sea necesario reescribir la oferta.

Finalmente, en la quinta etapa, denominada comunicación de aceptación de la oferta, la entidad estatal debe aceptar la propuesta del oferente que haya cumplido con los requisitos estipulados en la invitación a participar y cuyo monto de oferta sea aceptable.

CAPÍTULO 5

El principio de selección objetiva en la contratación estatal

Para abordar la pregunta problema de investigación, es esencial analizar tres líneas estructurales clave. Estas líneas se centran en lo siguiente:

- a) **Efectividad del principio de selección objetiva.** Esta línea investigará cómo se aplica y se cumple el principio de selección objetiva en los procedimientos de contratación pública en Colombia. Se explorarán casos concretos para evaluar si este principio se sigue de manera efectiva y si contribuye a garantizar la transparencia, imparcialidad y eficiencia en las contrataciones estatales.
- b) **Consecuencias de la fusión entre las modalidades de concurso de méritos y mínima cuantía.** Esta línea se enfocará en analizar las implicaciones de la fusión de estas dos modalidades de contratación. Se investigará cómo esta fusión afecta la competitividad, la calidad de los servicios y la selección de contratistas en los procesos de contratación pública. Además, se examinarán los posibles desafíos y beneficios que surgen de esta integración.
- c) **Análisis sobre los efectos de la Ley 1882.** Esta línea de investigación se centrará en estudiar cómo la Ley 1882 clarifica la aplicabilidad del principio de selección objetiva en casos donde concurren diferentes modalidades de contratación. Específicamente, se analizará el impacto de esta ley en situaciones donde la modalidad de mínima cuantía absorbe la modalidad de concurso de méritos, especialmente en relación con el factor precio y los términos establecidos en la legislación

vigente. Se evaluarán las implicaciones legales, administrativas y prácticas de esta regulación en los procesos de contratación estatal.

Al investigar estas tres líneas estructurales, se podrá obtener una comprensión más completa de los desafíos y oportunidades en torno al principio de selección objetiva y la fusión de modalidades de contratación en Colombia, así como el impacto de la legislación pertinente en este ámbito.

Criterios normativos establecidos en los contratos en la modalidad de mínima cuantía

Se encontró que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, adoptaron una posición jurisprudencial resultado del análisis de las consecuencias de concurrencia de las modalidades de selección y los parámetros legislativos y doctrinarios, que orientan el proceder de cada una de las medidas de selección en la contratación estatal.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-004, 2017

La Corte Constitucional, en esta sentencia específica, resalta la intención del legislador de establecer un equilibrio entre la necesidad de agilidad en los procedimientos para contratos de mínima cuantía y la importancia de garantizar procesos de selección abiertos, transparentes y que permitan obtener las mejores ofertas y precios en igualdad de condiciones. En este sentido, se redujeron los plazos en comparación con los previstos para licitaciones públicas, con el objetivo de evitar que estas contrataciones sean directas, como lo permitían normativas anteriores.

Las disposiciones anteriores como el Decreto 2170 de 2002, el Decreto 2474 de 2008 y el Decreto 2025 de 2009, así como el Decreto 734 de 2002, autorizaban la celebración de contratos de mínima cuantía "sin necesidad de requerir ni obtener otras

ofertas previas", lo cual fue derogado debido a excesos en los poderes reglamentarios. Esta derogación se evidencia en la exposición de motivos de la Ley 1474 de 2011 conocida como el Estatuto Anticorrupción, donde se buscaba cambiar este enfoque para garantizar que los procedimientos de contratación de mínima cuantía se alinearan con principios constitucionales como transparencia, selección objetiva, eficiencia, eficacia y economía, en consonancia con fines legítimos desde una perspectiva constitucional (Corte Constitucional, Sala Plena, 2017, Sentencia C-004).

El legislador tomó en consideración las experiencias y habilidades de los oferentes y posibles contratistas como aspectos indispensables para garantizar la eficiencia y eficacia de las contrataciones de mínima cuantía. En este sentido, se buscó priorizar la celeridad en estos procesos y obtener condiciones más favorables para las entidades estatales en términos económicos (Corte Constitucional, Sala Plena, 2017, Sentencia C-004).

Para lograr este objetivo, los legisladores optaron por establecer los precios o valores como el único criterio para evaluar las posibles ofertas. Esto significa que la selección de un consultor se realiza exclusivamente en función de las comparaciones de los precios ofertados, lo cual simplifica el proceso de evaluación y descarta consideraciones sobre otros aspectos que podrían hacer más compleja y lenta la toma de decisiones sobre las mejores ofertas en una contratación de menor cuantía.

Así, al basar la selección de consultores de mínima cuantía en el criterio de menor precio, se busca asegurar que las contrataciones sean lo menos costosas posible, sin dejar de considerar la experiencia y la idoneidad requeridas por parte del oferente para poder presentar una oferta.

La jurisprudencia ha dejado en claro que, en el contexto de las contrataciones de mínima cuantía, es necesario considerar que los procedimientos y requisitos aplicables pueden no ser

equivalentes a los de otras modalidades de contratación que involucren montos superiores. En este sentido, se reconoce que no se puede tratar de manera igual a personas o situaciones que no son comparables, incluso si están involucradas en diferentes tipos de procesos de contratación.

Por lo tanto, es importante entender que los cargos y requisitos establecidos para los procedimientos de selección de mínima cuantía no pueden ser simplemente trasladados o equiparados a los de otras modalidades de contratación. Esta distinción se fundamenta en la necesidad de garantizar la eficiencia y la legalidad en los procedimientos de contratación, adaptando las regulaciones a las particularidades de cada caso.

En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que se debe aplicar la normativa específica de contratación de mínima cuantía por encima de otras modalidades, lo que significa que los requisitos y procedimientos establecidos para las contrataciones de este tipo deben primar sobre cualquier otro tipo de consideración, incluyendo los requisitos del concurso de méritos (Corte Constitucional, Sala Plena, 2017, Sentencia C-004).

Test de proporcionalidad con relación a la concurrencia de modalidades

Entiendo, en esencia, que la Corte Constitucional, al enfrentarse a un choque de principios en el contexto de los procedimientos de contratación de consultores, realiza un análisis detallado utilizando el test de proporcionalidad. Este enfoque implica identificar y ponderar los principios en conflicto para determinar cuáles deben primar en casos específicos.

En el caso particular de las contrataciones de consultores mediante procedimientos de mínima cuantía, la Corte evalúa si los principios de celeridad y economía, propios de estos procedimientos, prevalecen sobre los principios de selección objetiva, predominancia del interés genérico y eficacia asociados a los concursos de méritos (Méndez, 2016).

Para llevar a cabo este análisis, se considera si las medidas adoptadas como las establecidas en la Ley 1474 de 2011, son adecuadas para alcanzar los fines constitucionales pertinentes, si son necesarias para ese propósito y si son proporcionadas en un sentido estricto. Este enfoque busca garantizar que las medidas adoptadas en los procedimientos de contratación sean justas, equitativas y proporcionales a los objetivos que se persiguen, asegurando así el cumplimiento de los principios constitucionales y la eficiencia en la gestión pública (Ley 1474, 2011, art. 94).

El primer paso del test de proporcionalidad implica determinar si los objetivos de las disposiciones tienen relevancia constitucional. En el caso específico del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, se busca entender la finalidad de incluir las contrataciones de mínima cuantía en el capítulo VII. Esto se relaciona con el propósito de prevenir y combatir la corrupción en las contrataciones públicas, un área donde los problemas de corrupción han sido especialmente difíciles. La intención es aumentar la transparencia y garantizar sanciones efectivas contra la corrupción y el fraude en las actividades estatales.

En este sentido, las contrataciones de mínima cuantía se plantean según las motivaciones de la Ley 1474 de 2011, como una medida para promover la selección objetiva y la transparencia en los procesos de contratación pública. Sin embargo, el proyecto de ley no ha proporcionado una descripción clara de este aspecto como se señala en el Código Civil y de Comercio (CCE). Por lo tanto, se busca desarrollar y aplicar el principio de celeridad y economía en las contrataciones estatales, en consonancia con estas modalidades de contratación.

La relevancia constitucional de las contrataciones de mínima cuantía es evidente, ya que la Constitución de 1991 establece que las funciones administrativas deben servir a los intereses generales y basarse en los principios de publicidad,

imparcialidad, celeridad y economía. Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la lucha contra la corrupción y el principio de transparencia como objetivos constitucionales válidos, especialmente dada la alta incidencia de corrupción en la gestión pública.

Otro aspecto del test de proporcionalidad consiste en evaluar la idoneidad de las medidas para alcanzar los objetivos propuestos. Existe una perspectiva significativa de que las medidas implementadas sean efectivas para lograr los objetivos establecidos por las normativas pertinentes. En el caso que nos ocupa, se busca determinar si los procesos de selección para las contrataciones de mínima cuantía, específicamente para los consultores, son adecuados para garantizar los principios de selección objetiva y transparencia. Esto se hace con el fin de prevenir la corrupción en las contrataciones públicas, en línea con las exposiciones de motivos de la Ley 1474 de 2011, así como para adherirse a los principios de economía y celeridad en este proceso contractual (Ley 1474, 2011).

No es claro el motivo del por qué el proceso de selección de mínima cuantía, especialmente para contratos de consultoría, no garantiza la transparencia ni previene la corrupción presente en los concursos de méritos. Esto se debe a que la Ley 1474 de 2011 no hace referencia a este aspecto, lo que significa que este tipo de contratación no se alinea con lo establecido en la Constitución, ya que se declara concluida la etapa procesal sin abordar el tema de fondo.

En cuanto a la economía procesal en la selección de mínima cuantía, se observa un ahorro en los gastos estatales, ya que la decisión se basa en la opción de menor costo. En cuanto a la celeridad, se evidencia una rapidez significativa en el procedimiento de escogencia desde la asignación hasta la celebración del contrato, lo que garantiza una adquisición más rápida y oportuna de bienes, obras y servicios por parte de la administración.

El tercer test examinó la necesidad de la medida respectiva, la cual, según la Corte se identificó al estudiar la viabilidad de implementar otro modelo menos severo, pero igualmente efectivo para lograr el resultado deseado. De este modo, se analiza -por un lado- que el proceso de selección de mínima cuantía para contratos de consultoría no resulta adecuado para garantizar la transparencia y prevenir la corrupción que se encuentran en los concursos de méritos, como indica el segundo test.

Por otro lado, al considerar la eficiencia y rapidez del proceso de selección correspondiente, se observa que este tipo de contratación de consultoría basada en el presupuesto de inversión presentado no es suficientemente preciso para aplicar los principios previstos. La ley podría establecer un proceso de menor cuantía para los servicios de asesoramiento, pero siguiendo criterios como las decisiones de la práctica y el valor de las propuestas como aspectos primordiales para la selección, no solo el precio ofrecido. Esta observación fue mencionada en su momento por el Decreto 2025 de 2011, cuya reforma incompleta a través del Decreto 2474/2008 buscaba agilizar el proceso y establecer un precio accesible basado en el mercado estudiado por la entidad.

Finalmente, el cuarto test se centra en establecer esta medida de manera inflexible, donde se deben equilibrar los índices de rendimiento y costos. En estos análisis, se observa que los costos y los riesgos tienen un índice más alto. De esta manera, al optar por la contratación de asesores basada únicamente en el menor precio, se va en contra de su naturaleza, ya que no se contrata al mejor calificado técnicamente y, por ende, no se reducen ni controlan los riesgos asociados. Esto puede resultar en pérdidas y un aumento del gasto público debido a la falta de supervisión del proyecto o actividad.

Al aplicar el test de proporcionalidad utilizado por la Corte en relación con los principios fundamentales de contratación de asesores, basado en menor cuantía y mejor precio, surge la

incertidumbre sobre la pertinencia y la necesidad de este mecanismo según la Ley 1474 de 2011. En cualquier caso, no sería adecuado en un sentido riguroso, ya que generaría más costos que beneficios al violar los principios de selección objetiva, predominio del interés general y eficacia. Es más apropiado contratar asesores basándose en la experiencia y el conocimiento del contratista correspondiente.

Consejo de Estado, Sentencia 101, 2010

En esta sentencia específica, el Consejo de Estado señala que las modificaciones introducidas en la Ley 80 de 1993 han creado diferencias significativas entre los concursos de méritos y otras modalidades de selección de consultores, especialmente en comparación con las licitaciones. La separación de los concursos busca resaltar que las selecciones se basen en condiciones técnicas subjetivas más adecuadas.

En los concursos de méritos, en contraposición a otras formas de selección de consultores, lo fundamental son las evaluaciones de los requisitos técnicos y de los aspectos relacionados con las competencias profesionales de los proponentes ante la entidad estatal. En este sentido, la calidad personal adquiere mayor importancia que las consideraciones financieras o económicas, limitando su uso a funciones de representación intelectual. Esto implica que son medios para seleccionar a las personas más idóneas para realizar servicios públicos, priorizando la condición personal de los candidatos y su idoneidad técnico-subjetiva como méritos para la selección, especialmente en contrataciones "INTUITO PERSONAE" donde estas cualidades son fundamentales (Consejo de Estado, 2010, Sentencia 101).

La exploración de una cualidad técnico-subjetiva es un requisito obligatorio donde se justifica que los concursos de méritos sean la forma adecuada, en línea con las leyes vigentes, para la celebración de contratos de consultoría. Esto se refiere al análisis necesario para llevar a cabo obras de inversión, evaluar diferentes diagnósticos, realizar estudios de pre-factibilidad o

factibilidad para proyectos o programas específicos, así como para brindar asesoría técnica en coordinaciones, controles y supervisiones. Además, este tipo de contrato puede incluir servicios de interventoría, asesoría, gerencia de obras o proyectos, dirección, programación y ejecución de proyectos, anteproyectos, planos y diseños.

Por esta razón, el Consejo de Estado destaca que, al tratarse de un procedimiento de contratación estatal para la selección de consultores en una entidad, se enfoca en los requisitos especializados, el título profesional y la integridad moral de la persona en términos económicos y financieros, considerando que el principal motivo de este tipo de contrato es su naturaleza intelectual (Consejo de Estado, 2010, Sentencia 101).

Bajo estas premisas, se deben entender los deberes de selección objetiva establecidos en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, disposiciones que otorgan discrecionalidad a las diversas entidades estatales, con el fin de incluir en el pliego de condiciones otros elementos relacionados con las selecciones y calificaciones.

Riesgos sociales y confrontación de principios en la contratación de consultores de mínima cuantía

La selección de consultores basada únicamente en criterios de menor precio no solo plantea dificultades teóricas, sino también va en contra de los criterios de mérito que buscan abordar necesidades prácticas y reducir los riesgos que las entidades públicas pueden enfrentar al contratar servicios de consultoría únicamente en función de los precios, sin tener en cuenta la calidad de las propuestas y la experiencia particular de los proponentes.

Esto se debe a que los servicios de consultoría contratados por entidades públicas involucran una amplia gama de actividades intelectuales, desde ingeniería de consultoría hasta interventorías y administración de obras. Estas actividades

abarcen diversas acciones como diseño, cálculo estructural, planificación arquitectónica, entre otras y conllevan riesgos sociales que deben ser controlados y mitigados mediante la formación académica y la experiencia de las personas encargadas de llevar a cabo estas actividades, según lo establecido por la Corte Constitucional (FEPAC, 2016).

La Corte Constitucional ha abordado ampliamente la noción de riesgos sociales en sus jurisprudencias, como se evidencia en las sentencias C-177 de 1993 y C-964 de 1999. En estas decisiones se definen los riesgos sociales como aquellos que no solo afectan las protecciones constitucionales contra la eventualidad individual, sino también los intereses generales, es decir, la protección y resguardo del interés general, que se refleja en la garantía de los derechos constitucionales de los potenciales usuarios de los servicios.

Por tanto, los riesgos sociales deben ser aquellos que amenacen o pongan en peligro los intereses generales y los derechos fundamentales. Dado que se trata de actividades que conllevan riesgos para el interés colectivo, surge la obligación del Estado de reducir estos riesgos de manera significativa mediante regulaciones claras, acciones concretas y requisitos de formación académica específica para quienes llevan a cabo estas actividades (Méndez, 2016).

No obstante, en la Sentencia C-296 de 2012, la Corte Constitucional se enfrentó a una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, que trata sobre el cálculo de la experiencia profesional en ingenierías y campos relacionados a partir de la expedición de tarjetas profesionales. En esta sentencia, la Corte reiteró cómo las acciones realizadas en el ejercicio de las ingenierías pueden generar un riesgo colectivo.

Para ilustrar los posibles riesgos asociados con estas actividades, la Corte menciona las construcciones como uno de los principales ámbitos de acción de estos profesionales. Se

destaca cómo, incluso sin la necesidad de realizar estudios exhaustivos, las actividades de construcción presentan riesgos significativos para las comunidades. Errores en diseño, cálculos o cimentaciones pueden tener consecuencias peligrosas e irreversibles, causando daños materiales considerables, lesiones personales o -en el peor de los casos- pérdida de vidas humanas.

Sin embargo, la Sentencia C-166 de 2015 de la Corte Constitucional aborda de manera más clara la noción de riesgos. A diferencia de la sentencia anterior, esta incluye un marco para identificar los riesgos, establece pautas para evaluarlos y prescribe cómo deben manejarse y ponderarse (Corte Constitucional, Sala Plena, 2015, Sentencia C-166).

Además, la sentencia mencionada anteriormente hace referencia a los servicios de consultoría en el ámbito de la ingeniería, los cuales conllevan riesgos implícitos en sus actividades. Estas consultorías abarcan una amplia gama de tareas como cálculos estructurales, gestión de obras, elaboración de anteproyectos y proyectos arquitectónicos, así como el diseño de planos, entre otras actividades.

Así, la Corte Constitucional detalla las etapas de ejecución de proyectos como la instalación eléctrica, actividades que entran dentro del ámbito de los contratos de consultoría y que conllevan un riesgo debido a la complejidad de su diseño y montaje. Es imperativo que el diseñador tenga una formación especializada en cálculo, esencial para la elaboración de croquis en ingeniería, ya que esta información es crucial para prevenir riesgos futuros relacionados con la obra, lo cual puede ser difícil de anticipar (Corte Constitucional, Sala Plena, 2015, Sentencia C-166).

Por lo tanto, las selecciones objetivas desempeñan un papel fundamental en los servicios de consultoría, con el objetivo de que las adjudicaciones se basen en requisitos académicos, experiencias específicas y una propuesta técnica fundamentada en el conocimiento en las ciencias o materias pertinentes y no

solo en criterios de precio. Estos criterios ayudan a minimizar de manera significativa el riesgo asociado con la realización de dichas actividades y garantizar el respeto a los valores establecidos en la Constitución de 1991, que establece los objetivos primordiales que el Estado debe cumplir en términos políticos, económicos, sociales y culturales, garantizando el bienestar de la ciudadanía (C.P., 1991, art. 2).

De igual manera, la contratación de consultores mediante procesos de mínima cuantía puede aumentar el riesgo en la ejecución de ciertas actividades en el campo de las consultorías de ingeniería. Esto se debe a la disminución de la importancia otorgada a las calificaciones académicas y experiencias de los consultores, en favor de consideraciones económicas en las propuestas. Esta situación, contraria a la naturaleza de los servicios, contribuye poco a mitigar el riesgo asociado con estas actividades.

Eficacia del principio de selección objetiva en la contratación estatal

Al referirse al principio de selección objetiva, es crucial examinar los distintos enfoques que existen en torno a este principio, los cuales guían el funcionamiento de la administración pública en la celebración de contratos estatales. Este principio implica que la elección del contratista debe basarse en criterios objetivos, siendo una obligación imperativa tanto constitucional como legal para la entidad estatal contratante, sin importar el procedimiento de selección utilizado para elegir al proveedor o prestador del bien o servicio solicitado.

Además del principio fundamental de selección objetiva, como garante de la contratación pública, se incorporan de manera coherente los principios de transparencia, economía y responsabilidad, establecidos en los artículos 24, 25 y 26 del estatuto contractual (Hernández, 2015, p. 20).

La consultoría como instrumento legal, tiene un carácter consensual, ya que al igual que cualquier contrato, surge del acuerdo entre las partes involucradas y se formaliza mediante la celebración de un contrato basado en el consenso entre ellos. En este contexto, Rosero (2014) examina el contrato de consultoría como los análisis o estudios necesarios para llevar a cabo cualquier proyecto relacionado con inversiones, la evaluación de situaciones financieras, la selección de la alternativa más adecuada o estudios específicos destinados a proyectos o programas. Además, aborda el asesoramiento especializado en gestión, supervisión y fiscalización para la construcción, mantenimiento y dirección de viviendas, edificios, carreteras, puentes y todas las actividades vinculadas con la ingeniería (p. 20).

La consultoría se define como un instrumento legal, un negocio jurídico esencial para el desenvolvimiento de la persona, ya que está dirigido a atender sus necesidades. Este tipo de actuación implica la producción de efectos jurídicos mediante un acuerdo entre las partes y en el caso del asesor, requiere que posea competencia, conocimientos o pericia para llevar a cabo la consultoría correspondiente. Según Castaño & Colorado (2008), la asistencia de consultoría abarca una serie de funciones que van desde la investigación económica hasta el trabajo en proyectos de construcción, todos dirigidos a un área específica que requiere de su expertise y no de la experiencia obtenida en una entidad específica (p. 8).

Es fundamental entender que la consultoría es un negocio jurídico bilateral, ya que requiere la participación obligatoria de al menos dos partes para que surtan efectos legales. Además, tiene un carácter conmutativo, ya que ambas partes tienen un conocimiento completo antes de pactar el contrato y entienden las obligaciones que adquieren mutuamente.

Criterios de selección objetiva en contratos de consultoría por la modalidad de mínima cuantía

Como resultado, se ha establecido que en los contratos de consultoría en la modalidad de mínima cuantía existe la concurrencia de modalidades en la contratación estatal. Esta situación se mantuvo hasta el año 2018, cuando entró en vigor la Ley 1882, la cual estableció directrices respecto a esta concurrencia de modalidades. Según esta ley, la regla general es la aplicación del principio de selección objetiva en los contratos suscritos por entidades que se rigen por la Ley 80 de 1993. En estos contratos, la experiencia y los conocimientos técnicos solían ser los criterios primordiales para la contratación de consultoría.

Sin embargo, en el caso de los contratos realizados bajo la modalidad de mínima cuantía, se ha observado que se vulnera este principio de selección objetiva. En este tipo de contratos, la entidad contratante está obligada a considerar el factor precio, es decir, a reducir los gastos para la entidad contratante.

Antes de la entrada en vigor de la Ley 1882 de 2018, las situaciones de concurrencia de modalidades en contratos de consultoría se regían por los lineamientos adoptados por la Agencia Colombia Compra Eficiente, los cuales servían como una guía orientadora en esos casos. En este contexto, en casos de concurrencia de modalidades y en atención a la aplicación del principio de economía en el proceso contractual, se daba preferencia a la modalidad de mínima cuantía sobre los requisitos establecidos para la modalidad de concurso de méritos. En este enfoque, la idoneidad y la experiencia pasaban a ser requisitos habilitantes, mientras que el factor precio determinaba el proceso de selección del contratista. Esta práctica se consideraba como la norma especial aplicable en casos de concurrencia de modalidades.

Es importante destacar, que la responsabilidad por la vulneración de los principios contractuales recae en la entidad contratante y la magnitud de esta vulneración depende de la correcta aplicación de estos principios. El objetivo es evitar que principios como el de selección objetiva y el de economía entren en conflicto. Por lo tanto, es responsabilidad de la entidad llevar a cabo un proceso de contratación adecuado a sus necesidades, sin evasivas ni prelación del principio de economía, y cumpliendo con todos los requisitos necesarios para un proceso de contratación adecuado (Obando, 2022, p. 23).

De acuerdo con la Agencia Colombiana para la Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (CCE), en su libro que abarca todos los aspectos relevantes de la contratación de mínima cuantía, se ofrece una solución factible basada en el principio de economía y la interpretación legal específica de la ley. Este enfoque aborda lo que se conoce como la concurrencia entre el proceso de contratación pública y la contratación de mínima cuantía. Esta situación se determina, por un lado, por el monto que es igual o inferior a la mínima cuantía establecida por el ente en su presupuesto fiscal durante el proceso de contratación. Por otro lado, se considera el objeto del proceso, que puede ser la selección de asesores o proyectos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, numeral 3, de la Ley 1150 de 2007.

Exactamente, la deducción de la Agencia comienza, por un lado, al establecer que el principio de economía contemplado en la Ley 80/1993 tiene como objetivo asegurar que en la selección del contratista por parte del ente se sigan fases y procedimientos estrictamente necesarios para garantizar la selección más viable y objetiva en términos de precio, presupuesto, tiempo, recursos y ahorro. Por otro lado, se examina la perspectiva de la hermenéutica jurídica, centrándose en su interpretación, dado que la selección de mínima cuantía es fundamental para cualquier tipo de objeto y ofrece una mayor eficiencia económica durante el proceso de contratación. En el caso de coincidir en el

proceso de contratación y la selección de mínima cuantía, se establece que esta última es la opción más adecuada para el tema en cuestión.

Sin embargo, incluso al considerar únicamente la interpretación que dicta la ley, la conclusión que propone la Agencia CCE es claramente incorrecta y defectuosa. Esto se debe a que la ley específica en este caso regula la selección de servicios de consultoría a través de los procesos de contratación estatal, una categoría establecida de manera especial y exclusiva para otorgar estos contratos de asesoramiento, y no como una normativa que rige las contrataciones de mínima cuantía en general.

En cuanto al caso en cuestión, la jurisprudencia ha sido contundente al señalar que la ley especial regula de manera particular un supuesto, circunstancia o asunto específico, y que, en caso de no estar contemplado en ella, se recurrirá a las leyes generales. Se entiende que la ley especial en materia de contratación de consultorías es el proceso de contratación estatal es la modalidad de concurso de méritos y no la contratación seleccionada en la modalidad de mínima cuantía. Esto ha introducido en el marco jurídico colombiano desde la instauración de la Ley 4 de 1964, donde se estableció el proceso de contratación estatal como la categoría específica para la selección del contrato de consultoría.

Por otro lado, desde una perspectiva de comprensión específica, se evidencia que la selección efectiva de asesores se logra a través del proceso de contratación estatal y no mediante los realizados en mínima cuantía. La Ley 1474 de 2011 puede regular la categoría de contratación de mínima cuantía, pero esto no afecta la normativa establecida por el proceso de contratación estatal para consultores. La jurisprudencia del Consejo de Estado respalda esta postura, reconociendo que la especialidad prevalece sobre la cronología en cuanto a la normativa aplicable, lo que significa que la norma

general no anula la norma especial previamente establecida (Consejo de Estado, 2014, Sentencia 48521).

La valoración planteada por la Agencia CCE revela una desconexión en el marco legal de la contratación pública, especialmente en lo que concierne a la selección de asesores para servicios de consultoría que abarcan un rango indistinto de hasta el 10% de la mínima cuantía. En estos casos, se establece la obligatoriedad de recurrir a contratos de mínima cuantía, mientras que aquellos que superen este límite deben ser adjudicados mediante concursos de méritos.

Sin embargo, esta discrepancia carece de una justificación sólida que demuestre por qué se debería diferenciar al contratar servicios de asesoría, ya sea valorando la excelencia de los proponentes en algunos casos o el costo más bajo en otros.

Un ejemplo ilustrativo es el proceso de contratación de bocetos o diseños arquitectónicos, donde la selección se realiza a través de un concurso de méritos, también conocido como proceso de contratación estatal. Si el valor del contrato no excede el 10% de la mínima cuantía establecida por la entidad contratante, se optará por un proceso de contratación de mínima cuantía, priorizando una propuesta accesible y de menor costo. Por otro lado, si el valor iguala o supera el 10%, se recurrirá al proceso de contratación estatal donde se evaluarán las ofertas y la experiencia de los proponentes para conferir los contratos.

Así, la selección de asesores basada en criterios de ahorro y economía para el país no es simplemente un enfoque doctrinario, sino más bien pragmático. Al examinar el SECOP, se puede verificar cómo la interpretación realizada por la Agencia CCE llevaba a contradicciones evidentes. Por ejemplo, en el caso de contratos de asesoría para proyectos de arquitectura e ingeniería, se priorizaba la propuesta más accesible y económica. Sin embargo, en situaciones opuestas, como en consultorías menos complejas pero importantes en evaluaciones internas, se privilegiaba la calidad sobre los costos

de contratación. Este tipo de prácticas se perfeccionan teniendo en cuenta la idoneidad y excelencia de los servicios ofrecidos.

Por último, se evidencia una situación en la que la concurrencia de modalidades vulneró el principio de selección objetiva, dado que no existían requisitos legales que establecieran pautas claras para casos de esta naturaleza. Ante este escenario, surge la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad que busca maximizar la realización de los mandatos establecidos (es decir, los principios) dentro de las posibilidades jurídicas existentes. Así las cosas, la ponderación es el proceso de optimización en relación con principios opuestos. A medida que aumenta el grado de insatisfacción o daño a un derecho o principio, mayor debe ser la importancia de cumplir con el otro (Orozco, 2013, p. 19).

Discusión

Con base en lo analizado anteriormente, resulta innegable el problema que surge de la legislación y la práctica que favorece la selección de consultores en función de propuestas económicas, lo que ha llevado a la presentación de un proyecto de ley ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, identificado con el número 057 del año 2014. El objetivo de este proyecto de ley es evitar la contratación de consultores en el marco de los contratos de mínima cuantía. En su artículo primero, la ley propuesta establece lo siguiente: "En ningún caso se podrá utilizar la contratación de consultores en la categoría de contratos por mínima cuantía. El Estado regulará el procedimiento adecuado" (Ley 057, 2014, art. 1).

El propósito detrás de este proyecto de ley radica en la necesidad de establecer una diferencia significativa entre la contratación de consultoría y la contratación por mínima cuantía. Esta última modalidad de contratación se basa únicamente en el precio de la propuesta, sin tener en cuenta el propósito real del contrato. Por ejemplo, al seleccionar un asesor para realizar análisis de planos o anteproyectos, se ignora la importancia de elegir a una persona o entidad con la capacidad intelectual y la experiencia específica necesarias para cumplir con el objetivo del contrato de manera efectiva. En cambio, la contratación por mínima cuantía se enfoca únicamente en la capacidad de ejecución, sin considerar la experiencia previa.

Por lo tanto, es necesario que el Congreso establezca una ley que garantice que la contratación de consultores contribuya efectivamente a los objetivos estatales establecidos en el artículo segundo de la Constitución (Congreso de la República, 2014).

El proyecto de ley recibió dos informes por parte de los ponentes. El primero, emitido el 28/11/2014, se pronunció en contra de la exclusión de la categoría de mínima cuantía para

los contratos de consultoría. Argumentó que esta modalidad permite agilizar los procesos y reducir costos, lo cual es beneficioso para la entidad contratante. Además, se basó en la opinión de la Agencia, que sostiene que la contratación por mínima cuantía permite obtener recursos de inversión con costos más bajos, sin comprometer la calidad de la asistencia prestada.

El éxito de la contratación por mínima cuantía radica en su capacidad para satisfacer los requisitos de la entidad estatal de manera adecuada y oportuna, especialmente cuando surgen limitaciones presupuestarias para la ejecución de proyectos o programas de interés estatal. En este sentido, el Estado ha adoptado un enfoque flexible al reconocer ciertos requisitos fundamentales y permitir la selección de la mejor oferta, lo que resulta en una reducción significativa de los gastos estatales para cumplir con sus objetivos (Congreso de la República, 2014, p. 5).

La segunda razón que respaldó la aprobación del proyecto de ley 057/2014, expresada en un informe emitido el 16 de diciembre de 2014, se basó en criterios que resaltaban la discrepancia entre la Ley 80/1993 y la Ley 1474/2011 con relación al concepto de contrato de consultoría. Mientras que la primera establece que estos contratos deben regirse por criterios como la experiencia, idoneidad, especialidad, competencia y conocimientos técnicos, la segunda ley introduce la categoría de escogencia por la modalidad de mínima cuantía, donde el factor determinante es el precio más accesible. Esta discrepancia va en contra del régimen jurídico propio de los contratos de consultoría, que se basa en la evaluación de la experiencia, conocimientos técnicos y la idoneidad del servicio prestado.

Por lo tanto, al optar por contratar servicios de consultoría mediante la modalidad de contratación por mínima cuantía, se derivan consecuencias negativas para la entidad contratante. Se reconoce que la opción más beneficiosa para el Estado es

contratar estos servicios mediante el proceso de contratación estatal (concurso de méritos). En este sentido, el proyecto de ley busca proteger la obligación y compromiso de los servidores públicos encargados de administrar los recursos estatales utilizados en la contratación. Además, pretende abordar las lagunas o vacíos legales presentes en la legislación vigente sobre esta materia, permitiendo que se realicen interpretaciones más acertadas por parte de los actores involucrados. Este proyecto de ley busca corregir estas deficiencias legales a través de disposiciones específicas, como se establece en el párrafo propuesto en el mismo.

Por consiguiente, la jurisprudencia ha caracterizado el proceso de contratación estatal como un mecanismo para seleccionar al contratista más idóneo en función de su competencia especializada, precisa, didáctica o artística. Este tipo de contrato se emplea exclusivamente para la selección de asesores o proyectos que requieren un juicio fundamentado en la práctica, conocimiento técnico y capacidad de gestión de los proponentes, según lo establecido en investigaciones específicas de peritos a contratar (Consejo de Estado, 2000, Sentencia 10963). Esta disposición garantiza la transparencia al limitar el número de oferentes de acuerdo con el proyecto de Ley 057/2014, que intento regular el proceso de contratación estatal, y asegurar la selección del contratista con la mayor competencia en términos técnicos, didácticos, artísticos y administrativos, conforme a los principios legales; lo cual es crucial para la eficiente gestión de los recursos del Estado.

El proyecto de ley fue archivado según lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5/1992, en anticipación a una nueva legislación que regirá tales situaciones una vez que sea promulgada y entre en vigor. Esto se debió a que el proyecto no pasó por un primer debate y se presentó durante la legislatura (2014-2015), que concluyó el 20 de junio de 2015. Sin embargo, esta situación resalta la complejidad tanto teórica como práctica de emplear la contratación de consultores a través de un proceso de selección por inferior cuantía, lo cual ha generado

preocupación entre los legisladores. Esta preocupación refleja la necesidad de un debate más profundo para considerar los aspectos negativos y positivos de la aprobación del proyecto de ley mencionado anteriormente.

El proyecto de Ley 057/2014 resaltó la incongruencia legal de utilizar la contratación de consultoría a través del proceso de selección por inferior cuantía. Además, destacó la necesidad de una acción preventiva por parte del ente estatal. Esto se debe a la laguna jurídica y las contradicciones entre dos disposiciones específicas: el artículo 5 de la Ley 1150/2007 y el artículo 94 de la Ley 1474/2011. Estas discrepancias evidencian una falta de comprensión de las normas básicas de la hermenéutica jurídica, la naturaleza del contrato, las características de la modalidad por inferior cuantía y del proceso de contratación estatal conocido como concurso de méritos. Además, no se tienen en cuenta los principios que rigen ambas modalidades ni la consideración de los factores morales establecidos en la Carta Magna, cuyo objetivo es asegurar y proteger cada contrato realizado por el Estado.

En resumen, la concurrencia entre los concursos de méritos y las contrataciones por mínima cuantía se presenta cuando los presupuestos de los procesos de contratación son iguales o inferiores a los establecidos para las mínimas cuantías de las entidades estatales. Además, esta concurrencia ocurre cuando los objetos de los procesos de contratación se refieren a la selección de proyectos o consultores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, numeral 3 de la Ley 1150/2007. En virtud de que las contrataciones por mínima cuantía están destinadas específicamente para cualquier objeto contractual, según lo dispuesto en el artículo 94, inciso 1 de la Ley 1474/2011, en lo que respecta a las concurrencias entre los concursos de méritos y las contrataciones por mínima cuantía, se establece que las modalidades de selección aplicables son las de mínima cuantía.

Conclusiones

Es crucial señalar que, al aplicar concurrencias de modalidades de selección, el principio de selección objetiva se ve modificado. Esto significa que el principio puede ser vulnerado, ya que la naturaleza del contrato de consultoría, que debería considerar criterios de idoneidad y experiencia, se ve alterada y se da prioridad al factor de selección del menor precio.

En el contexto del principio de selección objetiva en los contratos de consultoría realizados bajo la modalidad de mínima cuantía, se llevan a cabo y se desarrollan siguiendo los lineamientos establecidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la Corte Constitucional y las directrices de la Agencia Colombia Compra Eficiente, en consonancia con las disposiciones normativas vigentes en Colombia.

Además de lo anterior, se puede deducir que, a partir de las dos modalidades de selección, es decir, concurso de méritos y mínima cuantía, la normativa contempla la posibilidad de que ambas sean concurrentes para la selección del contratista en contratos de consultoría. Esto significa que, en tales casos, la administración debe tener en cuenta los criterios jurisprudenciales sobre la concurrencia de estas modalidades, lo que implica que se desplace el principio de selección objetiva y se dé prioridad al factor de menor precio, de acuerdo con lo permitido por las normas vigentes para este fin.

Como tercer aspecto, es importante destacar el papel crucial que desempeña en el ordenamiento jurídico colombiano el análisis de la concurrencia de modalidades de selección, específicamente en el caso de mínima cuantía y concursos de méritos. Esta situación ha sido abordada y aclarada con la entrada en vigencia de la Ley 1882 de 2018, la cual se complementa con el estatuto anticorrupción y las circulares adoptadas por Colombia Compra Eficiente. Estas medidas han permitido abordar los vacíos que existían en materia de

contratación estatal y han proporcionado orientación sobre cómo manejar la concurrencia de modalidades, asegurando el respeto a las reglas establecidas en este ámbito.

En resumen, al estudiar la confrontación de principios en la contratación de consultores bajo la modalidad de mínima cuantía, se busca equilibrar la rapidez en la celebración de los contratos con la transparencia en los procesos de selección. Sin embargo, se plantea la necesidad de cambiar este enfoque para que los contratos de mínima cuantía se basen en principios constitucionales en lugar de simplemente en los precios ofrecidos. La selección de consultores basada en precios más bajos presenta riesgos y contradicciones con los principios fundamentales que rigen la materia, como se evidenció en el Test de proporcionalidad realizado por la Corte. Contratar en función del precio más bajo no solo es contrario a la ley, sino que tampoco reduce ni elimina los riesgos como la pérdida de calidad, mayores gastos públicos y una supervisión deficiente de las obras o actividades contratadas. En última instancia, la contratación de consultores mediante la modalidad de mínima cuantía, basada únicamente en el precio más bajo, se considera incompatible con la naturaleza de este tipo de contrato y los principios de eficacia, selección objetiva y prevalencia del interés general.

Referencias

- Alexy, R. (2017). Teoría de la argumentación jurídica: La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica. Madrid: Palestra ediciones.
- Betancourth, N. (2012). Contratación de consultoría en la Contratación Pública. Obtenido de <https://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/2350>
- Bobbio, N. (2014). De la razón del Estado al Gobierno democrático. México: Instituto Electoral.
- Cámara Colombiana de Infraestructura. (2016). La contratación pública de servicios de consultoría. Obtenido de http://www.polonuevo-atlantico.gov.co/apc-aa-files/63663637313334383365336334633734/Ley_80_de_1993.pdf
- Castaño, G. & Colorado, A. (2008). Necesidades de asesoría y consultoría administrativa de las ligas deportivas de Antioquia. Obtenido de <http://viref.udea.edu.co/contenido/pdf/140-necesidades.pdf>
- Castro, C. (2011). Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en la Contratación Estatal, en La Ley 1150 de 2007, una respuesta a la eficacia y transparencia en la Contratación Estatal La Nueva Contratación Publica en Colombia. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.
- Colombia Compra Eficiente. (2014). ¿Qué es Colombia Compra Eficiente? Obtenido de <https://colombiacompra.gov.co/ciudadanos/preguntas-frecuentes/colombia-compra-eficiente>
- Colombia Compra Eficiente. (s.a.). Manual de modalidad de selección de mínima cuantía. Obtenido de <https://colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos->

tipo/manuales-y-guias/manual-de-modalidad-de-seleccion-de-minima-cuantia

Constitución Política de Colombia [Const]. (20 de julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá, D.C., Colombia: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Cordero, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Escuela de Derecho.

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C- 068 del 10 de febrero del 2009. M.P. Mauricio González Cuervo. Recuperado el 11 de agosto del 2016. En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-068-09.htm>

Decreto 310. (25 de marzo de 2021). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sobre las condiciones para implementar la obligatoriedad y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios y se modifican los artículos 2.2.1.2.1.2.7. y 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 51.627 del 25 de marzo de 2021. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160961>

Decreto 1082. (26 de mayo de 2015). Presidencia de la República. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015. Obtenido de https://normograma.sena.edu.co/docs/decreto_1082_2015.htm

Decreto 1510. (17 de julio de 2013). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 48854 de julio 17 de 2013. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>

Decreto 734. (13 de abril de 2012). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 48400 de abril 13 de 2012. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46940>

Decreto Nacional 19. (10 de enero de 2012). Presidencia de la República. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html

Decreto 4170. (3 de noviembre de 2011). Presidencia de la República. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4170_2011.html

Decreto Real Legislativo 03. (14 de noviembre de 2011). Ministerio de Economía y Hacienda. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. España: BOE-A-2011-17887. Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-17887

Decreto 2897. (5 de agosto de 2010). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 1340 de 2009. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 47792 de agosto 5 de 2010. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40098>

Decreto 2555. (15 de julio de 2010). Presidencia de la República. Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 47.771 de 15 de julio de 2010. Obtenido de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2555_2010.htm

Decreto 2025. (03 de junio de 2009). Presidencia de la República. Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2474 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2474 de 2008, y se dictan otras disposiciones. Obtenido de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2025_2009.htm

Decreto 2474. (07 de julio de 2008). Presidencia de la República. Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 47.043 de julio 7 de 2008. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31185>

Decreto 066. (16 de enero de 2008). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad y selección objetiva, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 46.873 de 16 de enero de 2008. Obtenido de

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_dec66.pdf

Decreto 2170. (30 de septiembre de 2002). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999. Diario Oficial 44952 de octubre 03 de 2002. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5798>

Decreto 2326. (29 de diciembre de 1995). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993 en cuanto a los Concursos para la selección de consultores de diseño, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos, se hace una adición al Decreto 1584 de 1994 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 42167 diciembre 29 de 1995. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5876>

Decreto 222. (02 de febrero de 1983). Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 36189 del 9 de febrero de 1983. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>

Decreto 150. (27 de enero de 1976). Presidencia de la República. Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 34.570 del 11 de junio de 1976. Obtenido de https://www.camara.gov.co/sites/public_html/leyes_hasta_1991/decreto/1976/decreto_0150_1976.html

Decreto 410. (27 de marzo de 1971). Presidencia de la República. Por el cual se expide el Código de Comercio. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 33.339 del 16 de

junio de 1971. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html

Espinosa Jürgensen, A. R. (2019). Principales novedades a la contratación pública en los procesos de selección de contratos de obra e interventoría, según la Ley 1882 de 2018. (Trabajo de Grado). Universidad Libre Seccional Cúcuta.

Fandiño, J. (2014). La Contratación Estatal. Bogotá. Editorial, Leyer

FEPAC. (04 de junio de 2016). Federación Panamericana de Cosultores. Obtenido de <http://www.fepac.org/>

Freitman, P. (2016). La importancia de la consultoría profesional. Obtenido de <http://www.fleitman.net/articulos/consulProf.pdf>

Galeano, M. (2003). Diseño de Proyectos en la Investigación Cualitativa. Medellín. Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Güechá, C. (2010). Contratos administrativos: control de legalidad en el procedimiento administrativo de contratación. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (Sexta Edición). México: McGraw Hill.

Instituto Nacional de Vías. (2015). Manual de consultoría e interventoría para estudios y diseños y gerencia de proyectos en Invías. Obtenido de http://sci.org.co/sci/media/file/manu_consultoria.pdf

Instituto Nacional de Vías. (2015). Manual de consultoría e interventoría para estudios y diseños y gerencia de proyectos en Invías. Obtenido de http://sci.org.co/sci/media/file/manu_consultoria.pdf

Jiménez Gómez, D. & Restrepo Gonzáles, E. (2020). Concurrencia de concurso de méritos y mínima cuantía:

conflicto y violación de principios. (Trabajo de Grado). Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.

Koetting, J. R. (1984). Foundations of naturalistic inquiry: developing a theory base for understanding individual interpretations of reality. Dallas: Association for Educational Communications and Technology.

Ley 2069. (31 de diciembre de 2020). Congreso de la República. Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 51.544 de 31 de diciembre de 2020. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2069_2020.html

Ley 2022. (22 de julio de 2020). Congreso de la República. Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 51.383 de 22 de julio de 2020. Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202022%20DEL%202022%20DE%20JULIO%20DE%202020.pdf>

Ley 1955. (25 de mayo de 2019). Congreso de la República. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Ley 1882. (15 de enero de 2018). Congreso de la República. Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50.477 de 15 de enero de 2018. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899>

Ley 1474. (12 de julio de 2011). Congreso de la República. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Ley 1454. (28 de junio de 2011). Congreso de la República. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley 1437. (18 de enero de 2011). Congreso de la República. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 1340. (24 de julio de 2009). Congreso de la República. Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 47.420 de 24 de julio de 2009. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1340_2009.html

Ley 1150. (16 de julio de 2007). Congreso de la República. 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. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Ley 842. (9 de octubre de 2003). Congreso de la República. Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 45.340 de 14 de octubre de 2003. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0842_2003.html

Ley 816. (07 de julio de 2003). Congreso de la República. Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 45.242, de 8 de julio de 2003. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0816_2003.html

Ley 489. (29 de diciembre 1998). Congreso de la República. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Ley 226. (21 de diciembre de 1995). Congreso de la República. Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones. Bogotá,

D.C., Colombia: Diario Oficial No. 42.159, de 21 de diciembre de 1995. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0226_1995.html

Ley 80. (28 de octubre de 1993). Congreso de la República. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Ley 5. (17 de junio de 1992). Congreso de la República. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 40.483 de junio 18 de 1992. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>

Ley 4. (30 de septiembre de 1964). Congreso de la República. Por la cual se dictan disposiciones sobre la industria de la construcción, concursos y contratos. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 31481 de 6 de octubre de 1964. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1559149>

Ley 110. (23 de noviembre de 1912). Congreso de la República. Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 14845 de 19 de marzo de 1913. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1643363>

Ley 57. (15 de abril de 1887). Consejo Nacional Legislativo. Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 7.019 del 20 de abril de 1887. Obtenido de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0057_1887.htm

- López Bermúdez, A. T. (2018). Selección del consultor por el procedimiento de invitación pública de mínima cuantía: análisis a la luz de los principios de la contratación estatal. (Trabajo de Grado). Universidad Santo Tomás. Bogotá, D.C.
- Mantilla Pallares, C. M. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Revista Principia Iuris* N°. 22, 2014. Universidad Santo Tomás, Seccional Cúcuta.
- Martínez Miguelez, M. (2007). *Ciencia y Arte en la Metodología Cualitativa*. Edit. Trillas, 2da edición, reimpresión, México.
- Martínez, P. (2014). *Derecho Procesal Administrativo. Análisis Doctrinal de la Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Jurídica Radar Ediciones.
- Méndez Rúa, F. A. (2016). Reflexión crítica de la selección de consultores a través de la contratación de mínima cuantía. (Trabajo de Grado). Universidad de Pontificia Bolivariana. Bogotá, D.C.
- Méndez, F. (2016). Reflexión crítica de la selección de consultores a través de la contratación de mínima cuantía. Obtenido de <file:///C:/Users/ad05n/Desktop/T.G.%20Fredy%20Andr%C3%A9s%20M%C3%A9ndez%20CONSULTORIAS.pdf>
- Mendoza, M. (2010). La importancia de la función de consultoría. Obtenido de http://www.ccpm.org.mx/veritas/abril2010/importancia_consultoria.pdf
- Miranda Medina, M. J. (2016). La regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública Colombia. *Revista Verba Iuris*, 11(35), pp. 65-84.
- Miranda, M. (2016). La regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana. Cúcuta: *Revista Verba Iuris*, 11(35).

- Munar, L. & Ortiz, L. (2014). Derecho Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Temis Universidad Católica de Colombia.
- Parra, W. (1996). Los contratos estatales. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Pino, R. (1996). Régimen de contratación estatal. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Proexport. (2003). Sector servicio de consultoría. Obtenido de <http://antiguo.proexport.com.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo8729DocumentNo71>
- Proyecto 142. (06 de septiembre de 2010). Senado de la República. Proyecto de ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.comisionprimerasenado.com/proyectos-de-ley-en-tramite/137-proyecto-de-ley-no-142-de-2010-senado-174-de-2010-camara-proyecto-de-ley-por-la-cual-se-dictan-normas-orientadas-a-fortalecer-los-mecanismos-de-prevencion-investigacion-y-sancion-de-act>
- Quiceno Arias, A. M. (2020). Afectación al principio de selección objetiva a través de la celebración de convenios o contratos interadministrativos. Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 24, 2020. Universidad Externado de Colombia.
- Rico Bautista, M. P. (2017). El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana. (Trabajo de Grado). Universidad Católica de Colombia. Bogotá, D.C.
- Rico, L. (2012). Teoría general y práctica de la contratación estatal. Bogotá, Colombia: Leyer Séptima Edición.

- Rincón, J. (2012). Del descontrol de la producción normativa en materia de contratación pública. Bogotá: Vniversita, Vol. 61 Núm. 125.
- Ríos Parra, I. H., Pérez Ruiz, D. D., Diosa, J. S. & Serrano Guzmán, M. F. (2017). Revisión del cumplimiento de requisitos habilitantes en procesos de selección mínima cuantía. Revista Lámpsakos No.18, pp. 35-42 (julio-diciembre). Universidad Católica Luis Amigó.
- Roque, C. (2012). Los principios constitucionales. Bogotá: Fuentes jurídicas.
- Rosero, M. (2014). Contratación estatal. Manual teórico – práctico. Bogotá, Colombia: Ediciones de la U. (2da Ed).
- Rubio, J. (2011). Plan de empresa y estudio de viabilidad de una consultora especializada en el ahorro y uso eficiente del agua. Obtenido de <http://academica-e.unavarra.es/xmlui/bitstream/handle/2454/3463/577391.pdf?...1...>
- Schein, E. (2016). Consultoría de procesos Su papel en el desarrollo organizacional. Obtenido de <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/consultoria/1.pdf>
- Sentencia 00034. (20 de mayo de 2010). Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo. C.P. Enrique José Arboleda. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación 11001-03-06—000-2010-00034-00. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2010-00034-00\(1992\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2010-00034-00(1992).pdf).
- Sentencia 39005. (29 de agosto de 2013). Consejo de Estado, Sección tercera, subsección C. C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C, Colombia. Radicación 11001-03-26-000-2010-00037-00(39005). Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10004754>
- Sentencia 12037. (19 de julio de 2001). Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. C.P Alier Eduardo

Hernández Enriquez. Bogotá, D.C, Colombia. Radicación 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13311#:~:text=La%20libre%20conurrencia%20permite%20el,o%20del%20llamado%20a%20licitar>.

Sentencia 101. (14 de abril de 2010). Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo. C.P. Enrique Gil Botero. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054) B. Obtenido de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=39459.

Sentencia 10963. (15 de junio de 2020). Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo. C.P. Ricardo Hoyos Duque. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación número: 10963. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6917>

Sentencia 24996. (13 de febrero de 2013). Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativo. C.P. Manuel Fajardo Gómez. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación No. 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996)). Obtenido de <http://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/sentencia/2013/CE%20SIII%20E%2024>

Sentencia 25094. (14 de abril de 2005). Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativo. C.P. German Rodríguez Villamizar. Bogotá, D.C., Colombia: Expediente 25094. Obtenido de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/27001-23-31-000-1995-02484-01\(15935\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/27001-23-31-000-1995-02484-01(15935).pdf).

Sentencia 31447. (03 de diciembre de 2007). Consejo de Estado Sala Contencioso Administrativo. C.P. Ruth Estela Correa. Bogotá, D.C., Colombia: Expediente 31447. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28910>.

Sentencia 39040. (07 de octubre de 2009). Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativo. C.P. Ruth Estela Correa. Bogotá, D.C., Colombia: Expediente 3904. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/219/11001-03-26-000-2014-00135-00.pdf>.

Sentencia 48521. (13 de febrero de 2014). Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativo. C.P. Enrique Gil Botero. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación nº 11001-03-26-000-2013-00127-00(48521). Obtenido de: https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e._no._48521_de_2014.aspx#.

Sentencia C-004. (18 de enero de 2017). Corte Constitucional, Sala Plena. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C., Colombia: Expediente: D-11460. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-004-17.htm>.

Sentencia C-128. (18 de febrero de 2003). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C., Colombia: Referencia: expediente D-4190. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-128-03.htm#:~:text=Se%C3%B1ala%20que%2C%20toda%20vez%20que,bien%20jur%C3%ADdico%20que%20preten de%20proteger>.

Sentencia C-166. (15 de abril de 2015). Corte Constitucional, Sala Plena. M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D.C., Colombia: Referencia: Expediente D-10422. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/C-166-15.htm>

Sentencia C-177. (06 de mayo de 1993). Corte Constitucional, Sala Plena. M.P. Hernando Herrera

Vergara. Bogotá, D.C., Colombia: Expediente D-191. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-177-93.htm>

Sentencia C-296. (18 de abril de 2012). Corte Constitucional, Sala Plena. M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, D.C., Colombia: Referencia: expediente No. D-8790. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-296-12.htm#:~:text=En%20dicho%20art%C3%ADculo%20se%20establece,el%20ejercicio%20de%20las%20profesiones>.

Sentencia C-326. (10 de julio de 1997). Corte Constitucional, Sala Plena. M.P. Fabio Morón Díaz. Bogotá, D.C., Colombia: Referencia: Expediente D-1518. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2325>.

Sentencia C-400. (02 de junio de 1999). Corte Constitucional. M.P. Wladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C., Colombia: Referencia: Expediente D-2268. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-400-99.htm>

Sentencia C-932. (08 de noviembre de 2007). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, D.C., Colombia: Referencia: expediente D-6794. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-932-07.htm>

Sentencia C-949. (05 de septiembre de 2001). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D.C., Colombia: Referencia: expediente D-3277. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-949-01.htm>

- Sentencia C-964. (01 de diciembre de 1999). Corte Constitucional, Sala Plena. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C., Colombia: Expediente D-2426
Obtenido de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-964-99.htm>.
- Solarte, I. (2010). El principio de la transparencia en Colombia. Bogotá: Jurídicos S.A.
- Suárez, T. (2010). Temas en Contratos Estatales, Fundamentos Constitucionales, Principios y reglas de Interpretación de la contratación Estatal en Colombia. Medellín Colombia: Biblioteca Jurídica Dike.
- Ulloa Avendaño, F. (2017). Homogenización de criterios para contratación de mínima cuantía. (Trabajo de Grado). Universidad de Los Andes. Bogotá, D.C.



AUTOR

Abogado egresado de la Universidad Francisco de Paula Santander– Sede Ocaña. Ingeniero Civil de la Universidad Francisco de Paula Santander, Economista de la Universidad de Pamplona, Administrador Público de la ESAP, Especialista en Contratación Estatal y Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Simón Bolívar.

ISBN (Digital): 978-628-7656-51-2



UNIVERSIDAD
DE PAMPLONA