

**El deber de selección objetiva en los contratos de consultoría celebrados bajo la
modalidad de mínima cuantía**

Carlos Mario Vargas Sepúlveda y Ener Hernández Vergel

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Derecho

Director

Sylvana María Sánchez García

Magister en Derecho Constitucional

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Facultad de Derecho

2025

Dedicatoria

A *Dios*, por concedernos la sabiduría, la fortaleza y la perseverancia necesarias para culminar este proyecto. Su guía ha sido fundamental en cada etapa de este proceso académico y personal.

A nuestras *esposas*, por su apoyo incondicional, comprensión y paciencia. Su compañía ha sido un pilar esencial que nos motivó a continuar con determinación y compromiso hasta alcanzar esta meta.

A nuestras *hijas*, fuente de inspiración y esperanza. Este logro está dedicado a ustedes, con el deseo de que encuentren en él un ejemplo del valor del esfuerzo, la disciplina y la fe para alcanzar los sueños.

Agradecimientos

A *Dios*, por su infinita bondad, por guiarnos con sabiduría y darnos la fortaleza necesaria para superar los desafíos que se presentaron a lo largo de este proceso. A Él encomendamos cada paso de este camino, agradeciendo su presencia constante y su luz que nos condujo hasta la culminación de este proyecto.

A *la Universidad Santo Tomás*, por brindarnos un espacio de formación integral, orientado por los valores humanistas y tomasinos que inspiran la búsqueda del conocimiento al servicio de la sociedad. A sus docentes, por su dedicación, acompañamiento y compromiso con nuestra formación profesional, y por compartir generosamente sus conocimientos y experiencias.

Extendemos también nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas que, de una u otra manera, contribuyeron a la realización de esta tesis. A nuestras familias, compañeros, amigos y colaboradores, quienes, con su apoyo, palabras de aliento y gestos de confianza, hicieron posible la culminación de este importante logro académico.

Contenido

Introducción	13
1. El deber de selección objetiva en la contratación de consultores e interventores cuando se adelanta bajo la modalidad de mínima cuantía	18
1.1 Planteamiento del problema	18
1.2 Justificación.....	23
1.3 Objetivos	24
1.3.1 Objetivo general	24
1.3.2 Objetivos específicos.....	24
2. Marco referencial	25
2.1 Marco teórico	25
2.1.1 Paradigma, teoría general y teoría sustantiva.	25
2.2. Estado del arte, estado del conocimiento o de la cuestión.	26
2.3 Marco conceptual	30
2.4 Marco legal.....	32
2.4.1 Constitución Política de Colombia	32
2.4.2 Ley 80 de 1994.	32
2.4.3. Ley 1150 del 2007	32
2.4.4. Ley 1474 del 2011	33
2.4.5 Decreto 1082 del 2015.....	33
2.4.6. Decreto 142 de 2023.....	33
2.4.7 Manual de la modalidad de selección de mínima cuantía	33
3. Diseño metodológico o metodología	34
4. Resultados	34

4.1 Aproximación conceptual al contrato de Consultoría	34
4.1.1 Estructura normativa del contrato de Consultoría.	34
4.1.2 Desarrollo doctrinal del contrato de Consultoría.....	37
4.1.3 Evolución jurisprudencial del contrato de Consultoría	38
4.1.4 Definición del contrato de interventoría.....	42
4.1.5 Criterios y alcance del principio de selección objetiva en la Consultoría	45
4.1.6 Conclusiones.....	51
4.2 Aproximación conceptual al concurso de méritos en la contratación estatal.....	52
4.2.1. Estructura normativa del proceso de escogencia de contratista concurso de méritos.	54
4.2.2. Evolución jurisprudencial del concurso de méritos.....	57
4.2.3. Desarrollo doctrinal sobre el procedimiento de selección mediante concurso de méritos.	59
4.2.4. Criterios y alcance del principio de selección objetiva en el concurso de méritos. ...	61
4.2.5. Conclusión.....	62
4.3 Aproximación conceptual a la modalidad de mínima cuantía.	64
4.3.1. Estructura normativa de la modalidad de selección de mínima cuantía.....	66
4.3.2. Evolución jurisprudencial de la modalidad de mínima cuantía.....	68
4.3.3. Desarrollo Doctrinal de la modalidad de mínima cuantía	69
4.3.4. Criterios y alcance del principio de selección objetiva en la modalidad de mínima cuantía.....	72
4.3.5. Conclusión.....	74
4.4 Analizar el régimen jurídico de la selección objetiva	76
4.4.1 Régimen jurídico del deber de la selección objetiva	76

4.4.2 Analizar los criterios que se deben tener en cuenta cuando concurren las dos modalidades de selección (Mínima cuantía y el concurso de méritos)	81
4.4.3 Conclusión.....	83
5. Conclusiones	86
Referencias.....	¡Error! Marcador no definido.

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Requisitos Habilitantes que pueden exigirse al momento de seleccionar a consultores cuando se opta por la modalidad de mínima cuantía.....</i>	16
Tabla 2. <i>Análisis jurisprudencial sentencia 25000-23-26-000-2001-01008-01 (30832) del Consejo de Estado.....</i>	38
Tabla 3. <i>Análisis jurisprudencial sentencia 11001-03-26-000-2011-00039-00 del Consejo de Estado.</i>	40
Tabla 4. <i>Diferencias entre el contrato de prestación de servicio y contrato consultoría.....</i>	41
Tabla 5. <i>Características del contrato de consultoría y del contrato de interventoría.....</i>	44
Tabla 6. <i>Guía de las Etapas Previas, Evaluativas y Finales de la Contratación Estatal.....</i>	56
Tabla 7. <i>Cálculo del valor de mínima cuantía.....</i>	64
Tabla 8. <i>Etapas del proceso de Mínima Cuantía.....</i>	65
Tabla 9. <i>Dimensiones de la selección objetiva.</i>	76
Tabla 10. <i>Comparativo entre Mínima Cuantía y Concurso de Méritos</i>	80

Resumen

Los contratos de consultoría descritos en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, son aquellos que tienen como fin la realización de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión; de acuerdo con la Ley 1150 de 2007 eran derivados exclusivamente de un proceso de selección cuya modalidad es denominada concurso de méritos. Ponderando objetivamente el ofrecimiento más favorable para la entidad sin tener en cuenta el valor de la propuesta, con la aparición de la modalidad contractual denominada mínima cuantía en el año 2011, la entidad sólo evalúa aquella oferta que ofrezca el menor precio sin considerar factores adicionales de experiencia e idoneidad. Surge entonces una divergencia frente al deber de selección objetiva y ofrecimiento más favorable. Se busca demostrar a través de un análisis normativo, descriptivo y analítico que la modalidad de mínima cuantía como mecanismo de selección de consultores vulnera el principio de selección objetiva y podría poner en riesgo el interés general de los administrados que buscan recibir del Estado beneficios a través de la contratación pública y al mismo tiempo plantar una idea donde se puede generar dentro de la modalidad de mínima cuantía un acápite especial para la escogencia del contratista cuando se trate de contratos de consultoría.

Palabras clave: consultoría, selección objetiva, mínima cuantía, modalidad de selección

Abstract

The consulting contracts described in article 32 of Law 80 of 1993, are those whose purpose is to carry out investment projects in accordance with Law 1150 of 2007, and were derived exclusively from a selection process whose modality is called a merit contest. Objectively weighing the most favorable offer for the entity without taking into account the value of the proposal, with the appearance of the contractual modality called minimum amount in 2011, the entity only evaluates the offer that offers the lowest price without considering additional factors of experience and suitability. A divergence then arises from the duty of objective selection and the most favorable offer. The aim is to demonstrate through a normative, descriptive and analytical analysis that the minimum amount modality as a mechanism for selecting consultants violates the principle of objective selection and could put at risk the general interest of the administered parties who seek to receive benefits from the State through public contracting and at the same time to plant an idea where a special section can be generated within the minimum amount modality for the selection of the contractor when it comes to consulting contracts.

Keywords: consulting, objective selection, minimum amount, selection modality

Glosario

Actividad contractual: conjunto de actuaciones realizadas por las entidades estatales para adquirir bienes, obras y servicios para cumplir con los fines del Estado y garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2021).

Concurso de méritos: modalidad de selección que prioriza la capacidad técnica, experiencia, formación e idoneidad del proponente, dejando en un segundo plano el precio (Ley 1150, 2007, art. 2).

Contrato de consultoría: son celebrados entre entidades estatales que hagan referencia a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. También lo son, lo que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos (Sentencia 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832), 2006).

Contrato estatal: es un acto jurídico celebrado por una entidad estatal generadora de obligaciones, es un acuerdo de voluntades entre dos o mas partes con el fin de producción efectos jurídicos (Sentencia 25000-23-26-000-2010-00213-01 (69.285), 2024)

Contratación directa: constituye una excepción al principio de libre concurrencia y competencia que rige los procesos de selección, cuyo propósito es permitir que cualquier interesado pueda presentar una propuesta para atender las necesidades de una entidad pública. Por esa razón, su uso es de carácter limitado y únicamente procede en las circunstancias expresamente previstas en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2024).

Entidad estatal: se originan por la Constitución, la ley, ordenanzas o acuerdos, y poseen participación estatal, donde desempeñando funciones de carácter administrativo, comercial o industrial y son las contenidas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. (Función Pública, s.f.)

Estudios previos: Documentos que sustentan técnica, jurídica, económica y financieramente un proceso de contratación, de acuerdo con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y demás las normas (Agencia nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2025).

Mínima cuantía: es una modalidad excepcional de selección mediante la cual las entidades públicas realizan una convocatoria abierta para contratar bienes, obras o servicios cuyo valor no supera el 10 % de la menor cuantía. Su criterio definitorio es exclusivamente el valor. Aunque comparte con la licitación pública la invitación general a presentar ofertas, se distingue por sus requisitos, etapas y términos particulares. Su regulación vigente se encuentra en el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 (Agencia Nacional de Contratación Pública , 2025)

Principio de economía: en la contratación estatal busca que los recursos públicos se utilicen de la manera más eficiente posible, procurando obtener el mayor beneficio con la menor inversión. Conforme al artículo 25 de la Ley 80 de 1993, este principio exige analizar no solo el costo inicial del contrato, sino también el costo total durante todo el ciclo de vida del bien o servicio, con el fin de evitar gastos superfluos y asegurar que el uso del presupuesto público genere el máximo valor para la administración. (Cabarcas y Buitrago, 2025)

Principio de selección objetiva: exige que la elección del contratista por parte del Estado se base exclusivamente en criterios verificables de carácter técnico, jurídico y financiero, evitando cualquier apreciación subjetiva. Este postulado deriva de principios constitucionales como la igualdad, la buena fe, la función administrativa y la gestión fiscal, y tiene un soporte legal claro en

la Ley 80 de 1993 y en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, que dispone que la selección debe recaer en la oferta más favorable para la entidad sin considerar motivaciones personales o de interés. Su finalidad es garantizar transparencia, equidad y reglas claras en los procesos de contratación pública (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2024).

Introducción

El sistema de compras públicas es el instrumento que el Estado usa para dar cumplimiento fielmente aquel postulado que se consagra en el artículo 2 de la Constitución Política (1991), que señala que son fines constitucionales “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Así las cosas, es correcto afirmar que la contratación pública hace parte de lo que hoy se conoce como sistema de compras públicas, por lo tanto, los contratos es uno de los instrumentos mediante el cual una entidad pública cumple con su cometido constitucional y legal. La legislación colombiana en materia contractual ha fundamentado su marco legal en normas civiles y comerciales y a lo largo de los años ha creado un robusto marco jurídico privilegiando los principios constitucionales administrativos y unos propios que desarrollo la misma legislación contractual.

En virtud del anterior desarrollo normativo, el legislador ha estructurado cinco modalidades contractuales para que las entidades públicas puedan seleccionar sus contratistas, cumpliendo así sus cometidos legales y constitucionales. Una de estas modalidades es la selección de mínima cuantía que indica que independientemente del objeto contractual cuando el presupuesto no supere el 10% la entidad debe acudir a esta modalidad y solo teniendo como factor de escogencia el menor valor. Así las cosas es claro que cuando la entidad deba celebrar un contrato de consultoría que no pase del 10% de su presupuesto también debe acudir a esta modalidad, Ahora bien es importante mencionar que las entidades estatales cuando dentro de su necesidad buscan la selección de consultores, es porque requieren contratistas con las más altas cualidades en su formación y experiencia, pero esa búsqueda puede resultar afectando el principio de la selección objetiva toda vez que la modalidad de la mínima cuantía solo tiene como factor de selección el precio, pudiendo sacrificar la formación y la experiencia de los consultores.

Planteado el problema la presente investigación, se tiene que se procedió analizar la modalidad de escogencia denominada concurso de mérito y las características más importantes de esta modalidad, concluyendo que la selección de contratistas bajo esta figura siempre busca priorizar la formación y experiencia del oferente contrario ocurre con la modalidad de selección de la mínima cuantía que siempre busca seleccionar al contratista que ofrezca menor valor, sin importar si la tipología del contrato es la consultoría.

En el desarrollo del trabajo se procedió a analizar en detalle la modalidad de concurso de méritos, resaltando su relevancia dentro del sistema de contratación pública. Esta modalidad se caracteriza por priorizar la formación y experiencia de los oferentes, garantizando que el contratista seleccionado cuente con las mejores cualidades profesionales y técnicas para ejecutar el objeto contractual.

La utilización del concurso de méritos asegura que la entidad pública acceda a un equipo de trabajo altamente cualificado, compuesto por profesionales con experiencia comprobada en el área objeto del contrato. De este modo, la idoneidad en la prestación de los servicios contratados queda plenamente garantizada, ya que la selección no se basa únicamente en el criterio de menor valor, sino en la evaluación integral de las capacidades y antecedentes del contratista.

Por tanto, el concurso de méritos representa un mecanismo que contribuye a la excelencia en la contratación pública, logrando que los proyectos y servicios encomendados a terceros sean ejecutados por equipos con las competencias necesarias para alcanzar los fines constitucionales y legales establecidos para las entidades estatales.

No sucede lo mismo con la modalidad de selección de mínima cuantía ya que orienta la escogencia del contratista en criterios exclusivamente hacia el menor valor, llevando a un segundo plano la formación y experiencia de los oferentes. Esta modalidad, si bien responde a la necesidad

de la eficiencia en el gasto público y simplicidad en los procesos contractuales, puede dejar de lado aspectos fundamentales para la calidad y el éxito de los contratos de consultoría, dado que el precio se convierte en el único factor determinante para la selección.

El contraste entre ambas modalidades evidencia que la selección de mínima cuantía, al priorizar el menor valor ofertado, puede sacrificar la cualificación profesional y la experiencia de los consultores, generando una tensión con los principios de selección objetiva y eficiencia en la contratación pública.

En el desarrollo de esta investigación se evidenció que, en los procesos bajo la modalidad de selección de mínima cuantía, cuando la finalidad es escoger oferentes para celebrar contratos de consultoría, se produce una afectación directa al principio de selección objetiva. Este hecho surge porque la modalidad prioriza exclusivamente el menor valor ofertado, dejando de lado la valoración de aspectos fundamentales como la formación y experiencia de los consultores. Así, se pone en evidencia una tensión entre la necesidad de eficiencia presupuestaria y el aseguramiento de la idoneidad profesional en la contratación pública.

Se identificó una colisión de dos principios en el caso concreto tenemos por un lado al principio de economía, presente en la modalidad de la mínima cuantía, este principio busca simplificar los procesos haciéndolos más ágiles, siendo más beneficioso para la entidad la escogencia del contratista siendo esta modalidad breve y sumario. Y por el otro el principio de selección objetiva, que aplica cuando la elección del contratista requiere considerar ciertas prerrogativas, en este caso cosa como la experiencia y las cualidades del equipo de trabajo como ocurre en el concurso de méritos.

Una vez identificados los principios en colisión el presente trabajo concluye que a pesar que la modalidad de mínima cuantía es un instrumento que ha sido respaldado por el legislador

no es menos cierto que puede estar en riesgo cuando las entidades públicas acuden a los contratos de consultoría, toda vez que el factor de escogencia que se tiene en cuenta es el menor valor influyendo directamente que el producto que vaya entregar ese contratista no esté basado en las capacidades profesionales y la mayor experiencia del contratista. Por esta razón nuestro trabajo concluye en una propuesta que busca que las entidades estatales sean más rigurosas en sus requisitos habilitantes, es decir en palabras sencillas lo que busca es que las entidades antes de hacer un análisis del menor valor, se verifiquen a través de los requisitos muy rigurosos, por ejemplo que si la entidad busca hacer una consultoría y que debe hacerse bajo la modalidad de mínima cuantía y cuyo objeto es realizar los estudios de la construcción de un acueducto de su localidad. Se propone que se exijan requisitos habilitantes mucho más sólidos y finalmente si verificar el menor valor. A manera de ejemplo se elabora la presente tabla que fortalecería los requisitos habilitantes:

Tabla 1. *Requisitos Habilitantes que pueden exigirse al momento de seleccionar a consultores cuando se opta por la modalidad de mínima cuantía*

Experiencia	Exigencia de contratos de consultoría relacionadas con los temas a contratar
Equipo de trabajo	Exigencia de hojas de vida de profesionales idóneos para desarrollar el objeto contractual
Capacidad financiera verificable	Exigencia de requisitos de capacidad financiera / Exigencia de documentos firmados por contadores públicos.

Siguiendo el ejemplo planteado, una vez que la entidad ha verificado rigurosamente los requisitos habilitantes de los oferentes, se confirma que cada uno de ellos cumple con las condiciones exigidas en cuanto a experiencia previa en contratos de consultoría, la idoneidad y especialización del equipo de trabajo, así como la capacidad financiera comprobada mediante los documentos correspondientes. Esta fase resulta fundamental para asegurar que solo aquellos

consultores que demuestren una sólida trayectoria profesional y los recursos necesarios para ejecutar el contrato puedan avanzar en el proceso de selección.

Posteriormente, tras la constatación de que todos los oferentes cumplen con los requisitos habilitantes, la entidad procedería a la evaluación del factor económico, es decir, primero se analiza cuál de las propuestas presenta el menor precio ofertado. Este análisis se realiza únicamente entre aquellos participantes que ya han demostrado su idoneidad y capacidad, garantizando así que la adjudicación se fundamente primero, en la calidad y aptitud profesional, y, solo en segundo término, en la eficiencia presupuestaria. De esta manera, el proceso culmina con la adjudicación del contrato al oferente que, habiendo superado los requisitos habilitantes exigidos, presenta el menor valor, asegurando tanto la selección objetiva como el principio de economía en la contratación pública.

1. El deber de selección objetiva en la contratación de consultores e interventores cuando se adelanta bajo la modalidad de mínima cuantía

1.1 Planteamiento del problema

La contratación posibilita la manifestación del poder público por parte del Estado a través del ejercicio de la función pública, es uno de los medios para alcanzar los fines esenciales, establecidos en la Constitución Política de 1991, considerando que es la forma de materializar las respuestas a los problemas que surgen de las necesidades públicas del pueblo.

La Ley 80 (1993) ha sido la herramienta principal para regular las modalidades de selección de contratistas y los tipos de contratos en que se derivan las mismas, en su artículo 32 define los siguientes tipos de contratos:

1o. Contrato de obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

2o. Contrato de Consultoría. Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.

3o. Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

4o. Contrato de concesión. Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

5o. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública. Las entidades estatales sólo podrán celebrar contratos de fiducia pública, cuando así lo autorice la ley, la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, según el caso. Los encargos fiduciarios que celebren las entidades

estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta ley.

Ahora bien, de acuerdo al tipo de contrato la norma indica una modalidad de selección y escogencia del contratista, licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa.

En referencia la normatividad colombiana establece que los procedimientos que adopten las entidades estatales, desarrollarán el deber de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en esta ley. Indica que la selección del contratista será objetiva:

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (Ley 80, 1993, art. 24)

Dentro del ofrecimiento más favorable se deben tener en cuenta diversos factores como el plazo, precio, equipos, experiencia e idoneidad del contratista entre otros.

Posteriormente se expidió la Ley 1150 (2007) la cual reformuló el deber de selección objetiva, dejando claro que en la modalidad de selección establecida para contratar consultores e interventores debe primar la calidad por encima del precio; más tarde, el artículo 94 de la Ley 1474 (2011) creó la modalidad de selección de mínima cuantía estableciendo que debe aplicarse cuando se trate el presupuesto oficial de un valor inferior al diez por ciento de la menor cuantía de la entidad estatal independientemente de su objeto, y donde el factor determinante para la escogencia es el menor precio. Como consecuencia, dicha modalidad de selección podría originar

una competencia que afectaría directamente las cualidades o capacidades intelectuales de los consultores e interventores, considerando que a menor precio menor calidad del producto a entregar por parte de aquellos y tratándose de proyectos y obras de infraestructura que deben perdurar en el tiempo posiblemente aumentaría para la entidad los riesgos en la ejecución del contrato; ahora bien, conviene analizar qué tan necesario es la ponderación en una mayor proporción la calidad que en el precio a la hora de escoger al consultor o, si los que intervienen en el proceso de contratación tienen en cuenta el deber de selección objetiva a la hora de llevar a cabo la contratación de consultoría a través de la mínima cuantía.

Desde la entrada en vigencia del Decreto Ley 222 (1983), demostrar ser el mejor calificado para ejecutar el contrato de consultoría, ponderando la capacidad técnica, experiencia y organización era determinante para ser adjudicatario del mismo, el espíritu del mismo era escoger aquel con mayor idoneidad y contenido intelectual.

Los contratos de consultoría, conforme al numeral 2, artículo 32 de la Ley 80 (1993), dispone que aquellos cuyo alcance tienen como fin realizar los estudios necesarios para la:

Ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión; como también los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

De acuerdo también con la Ley 1150 (2007) eran derivados exclusivamente de un proceso de selección cuya modalidad es denominada concurso de méritos.

Dicho concurso de méritos, hace referencia a una modalidad contractual donde lo determinante yace en la calificación de criterios de experiencia del proponente y equipo de trabajo,

así como la formación académica, publicaciones técnicas y científicas; aspectos relevantes en cuanto a la idoneidad de los interesados, ya que además de demostrar el cumplimiento de unos requisitos habilitantes, deben probar que son los más capacitados y competentes en el área específica, para poder obtener el mayor puntaje y con eso ser adjudicatario del contrato.

Es importante resaltar entonces, que en el concurso de méritos el valor de la oferta económica no es relevante ni determinante a la hora de la selección del contratista, ya que el comité evaluador del proceso pondera objetivamente como ofrecimiento más favorable para la entidad el hecho que los mejores del campo determinado serán quienes ejecutarán el contrato, lo que sin duda alguna genera confianza y representa un gran beneficio para la entidad.

Por otro lado, con la aparición de la modalidad contractual denominada mínima cuantía en el año 2011, cuando el valor no excede el diez por ciento de la menor cuantía de la entidad estatal, la selección de los contratistas se encuentra supeditada al valor más bajo presentado como propuesta económica por parte de los interesados, es decir, la entidad sólo evalúa aquella oferta que ofrezca el menor precio sin considerar factores adicionales de experiencia e idoneidad.

Surge entonces una divergencia frente al deber de selección objetiva y ofrecimiento más favorable y/o mayor beneficio para la entidad, ya que, al momento de existir concurrencia frente a las dos modalidades mencionadas, la primacía es para la modalidad de mínima cuantía.

Es así, como se ha dejado a un lado la importancia del mérito de los concursantes, situación desconcertante ya que se encuentra íntimamente relacionado con la calidad del producto a recibir.

1.2 Justificación

Al momento de publicar un proceso bajo la modalidad de mínima cuantía la entidad se encuentra expuesta a que el seleccionado no sea el más calificado para la ejecución del contrato, sino aquel que cumple unos requisitos mínimos y ofrece un valor inferior.

Tratándose de adquisición de bienes, como en la compraventa o suministro, el menor valor podría justificarse en las cantidades con las que cuenta el contratista, flujo en el mercado de dicho bien, fluctuación en el precio del dólar, entre otras razones que posiblemente influyen en la baja del monto, e incluso en los contratos de obra, ya que los materiales para ejecutar los mismos son ítems representativos del valor, sin embargo, lo relacionado con la prestación de servicios de consultoría, proyectos de arquitectura o interventoría, la forma de expresar un menor valor en la propuesta radica mayormente en que el equipo de trabajo aportado sólo cuenta con los requisitos mínimos, no demostrando ser el más calificado, ni con capacidad técnica e intelectual superior. Es posible entonces que el solo hecho de tratarse de un presupuesto oficial inferior del 10% de la menor cuantía de la entidad se permita obviar la razón histórica de escogencia de consultores, la intención de valorar la formación, experiencia e idoneidad del proponente y que sean sólo quienes demuestren ser los mejores en el campo específico sean quienes ejecuten el contrato.

La intención es poner en evidencia la falencia que representa para las entidades públicas el celebrar contratos de consultoría derivados de procesos adelantados bajo la modalidad de selección de mínima cuantía, que si bien es cierto resulta beneficioso en cuanto a la celeridad, dado que el tiempo procesal es más ágil, no lo es tanto si se observa desde la perspectiva de la calidad del producto a recibir, un riesgo que posiblemente podría ser evitado donde se establecieran mecanismos que no desnaturalizaran la elección de consultores.

Plantar una idea y desarrollar la misma desde la base de lo que representa un ofrecimiento más favorable para las entidades, y la posibilidad de adecuar dentro de la modalidad de selección de mínima cuantía un acápite especial para la escogencia de consultores, es decir, tomando lo mejor de cada uno, por un lado, la economía en cuanto al procedimiento y por otro, la el valioso contenido intelectual que deben demostrar quienes se encuentren interesados.

Los beneficiarios de la exposición de dicha teoría sin duda serían directamente las entidades públicas, quienes podrían reducir la posibilidad de ocurrencia de circunstancias que generen perjuicios en la ejecución de contratos de consultoría e indirectamente el pueblo quienes son los destinatarios finales del producto.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Determinar la aplicación del principio de selección objetiva en los casos de prevalencia de la mínima cuantía en un contrato de consultoría

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar el régimen jurídico del contrato de consultoría.
- Reconocer el régimen jurídico que regula la modalidad de contratación de concurso de méritos
- Examinar el régimen jurídico que regula la modalidad de contratación de mínima cuantía.

- Analizar los criterios para establecer la selección de la modalidad a partir del principio de selección objetiva, cuando concurren las modalidades de mínima cuantía y concurso de méritos

2. Marco referencial

2.1 Marco teórico

2.1.1 Paradigma, teoría general y teoría sustantiva.

El Derecho es un sistema en sí mismo, pero un sistema dinámico y abierto. El ordenamiento jurídico no sólo goza de validez y eficacia formal, sino que persigue tener eficacia material, efectividad y eficiencia, por lo tanto, impera la necesidad de vincular otras ciencias para el logro de sus fines, en el caso que nos atañe es la ciencia económica, teniendo en cuenta que es la ciencia encargada de administrar recursos escasos. El enfoque metodológico de este trabajo de investigación es la teoría de la igualdad profunda de Ronald Dworkin, menciona que “la justicia empieza por comprender que el Estado atendiendo a los principios de la dignidad, tiene la responsabilidad política de tratar con igual grado de importancia el destino de cada uno de sus sujetos”, cuando creamos una obligación jurídica solo a partir de la norma dejamos por fuera principios (Vargas, 2017, citado en Dworkin et al, 2013).

Si bien es cierto existe un principio de economía en la contratación pública es decir un mandato jurídico para la consecución de fines diversos con medios limitados, incluyendo la economía procedimental, también existe el principio de selección objetiva se trata de un principio que se deriva, en el ordenamiento jurídico colombiano, de principios como la igualdad

(Constitución Política, 1991, art. 13) y la buena fe, manifestada en la confianza legítima (Constitución Política, 1991, art. 83), así como de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal (Constitución Política, 1991, arts. 209 y 267) una correlación entre fines potencialmente ilimitados y recursos estrictamente limitados, ambos predeterminados por la ley.

En la selección objetiva se busca escoger el contratista más favorable a la entidad o a los principios que ella busca, sin embargo al limitarlos al principio de economía esta entidad no tendría la posibilidad de contar con la idoneidad del contratista (criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate, sin incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores) como si lo podrían hacer otras entidades sin este limitante y por consiguiente no estarían en igualdad de condiciones a la hora de enfrentar una situación afín, por otra parte no se estaría tratando con igual grado de importancia el destino de los sujetos beneficiarios del proceso contractual.

Por lo anterior, resulta de especial importancia analizar la selección de consultores a través de la contratación de mínima cuantía el cual se convierte en un limitante para escoger la mejor propuesta, pues, sólo permite valorar el precio de la oferta como criterio de ponderación y por consiguiente abre la posibilidad de convertirse en un riesgo del interés colectivo.

2.2. Estado del arte, estado del conocimiento o de la cuestión.

Méndez Rúa (2018), en su trabajo de tesis “Reflexión Crítica De La Selección De Consultores A Través De La Contratación De Mínima Cuantía”, plantea el interrogante ¿si, con la selección de consultores a través del precio se logra elegir la mejor propuesta para el cumplimiento de los intereses colectivos?

Este estudio se realiza a través de una investigación con el enfoque metodológico de Lege Ferenda, a partir de fuentes como principios, la historia, la evolución y el derecho comparado de la contratación de consultorías y la contratación de mínima cuantía (Mendez, 2016).

Del estudio se concluye, a manera de reflexión y de crítica, que la contratación de consultores a través del precio, resulta contrario a la naturaleza de este tipo contractual y a los principios de eficacia, selección objetiva y prevalencia del interés general (Mendez, 2016).

Por otra parte, Jiménez y Restrepo (2020) en su tesis de grado denominado “Concurrencia de concurso de méritos y mínima cuantía: conflicto y violación de principios” pretende indilgar una respuesta al problema que subyace a la pregunta “¿se compadece con los fines y principios de la función administrativa y la contratación estatal que por economía procesal se de prevalencia a la mínima cuantía sobre el concurso de méritos?”.

Analizan los fines y principios que rigen la función administrativa, las modalidades de concurso y mínima y los presupuestos de concurrencia, así como la solución dada a la misma y los principios en conflicto, seguido ello, de la necesidad de formular una solución alterna (Jiménez y Restrepo, 2020).

Finalmente, su investigación conlleva a concluir errada la actual posición, pues la misma desdibuja la esencia del concurso e implica un conflicto y una trasgresión de los principios de la función administrativa, la contratación estatal y un obstáculo en la consecución de los fines del Estado (Jiménez y Restrepo, 2020).

También es relevante el concepto generado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-004/17 (2017) en donde se demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión “*independientemente de su objeto*” incluida en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, al considerar que desconoce los artículos 2, 13 y 209 de la Constitución Política. Explican que “al ordenar la

realización del procedimiento de mínima cuantía “independientemente de su objeto” la norma determina, en consideración del presupuesto oficial estimado de la contratación, la inaplicación del procedimiento propio del concurso de méritos y la contratación directa”. En el caso concreto que nos atañe al presentarse la concurrencia entre la consultoría y la mínima cuantía a juicio de los demandantes:

Se permitiría que la entidad estatal celebre contratos a buen precio, pero cuya ejecución no permita el logro adecuado de la finalidad propuesta, al no tomar en consideración factores determinantes para la eficiencia y la eficacia de la gestión administrativa, tales como la experiencia y capacidad del proponente consultor. (Sentencia C-004/17, 2017)

Frente a estos supuestos la Corte consideró que:

Este cargo también carece de certeza en la medida en la que de la lectura sistemática de las normas se concluye fácilmente que en el procedimiento de mínima cuantía la capacidad y la experiencia del oferente sí son tomados en consideración, pero no como factores de ponderación, sino como habilitantes para poder ofertar. De esta manera, el literal c, del numeral 5, del artículo 2, de la Ley 1150 de 2007, relativo a la contratación de mínima cuantía, dispone que “La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, *la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas* (negrillas no originales)” (Sentencia C-004/17, 2017).

Otro aporte importante proviene del análisis sobre los pliegos tipo realizado por Torres (2022), quien examina su estructura y su impacto en los requisitos de mínima cuantía. Aunque reconoce avances en la homogeneización de formatos, observa que la aplicación incorrecta o incompleta de los pliegos tipo puede mantener vacíos que afectan la objetividad, especialmente en

actividades que requieren valoración técnica. Esta reflexión es esencial para evaluar la calidad de los documentos previos que sustentan la contratación de consultores e interventores.

Desde una perspectiva más teórica, Amaya (2020) explica que la selección objetiva constituye una restricción legítima a la autonomía de la voluntad en la contratación estatal, ya que protege el interés público. Su análisis muestra que la obligación de emplear criterios objetivos se mantiene incluso cuando la norma permite procedimientos simplificados. De esta manera, se reafirma que en la mínima cuantía no existe una excepción al deber de evaluar con fundamento en parámetros verificables, lo cual incluye la contratación de consultores e interventores.

El trabajo de Jaimes (2023) constituye uno de los aportes más relevantes para investigaciones centradas específicamente en consultorías de mínima cuantía. Su estudio concluye que la selección basada casi exclusivamente en el precio genera vulneración del principio de selección objetiva, pues no garantiza una valoración adecuada de criterios técnicos indispensables para evaluar la idoneidad del consultor. Además, identifica vacíos normativos y prácticas administrativas que reducen la comparabilidad entre propuestas. Esto aporta evidencia directa sobre la necesidad de fortalecer los parámetros de evaluación en mínima cuantía para evitar decisiones arbitrarias.

Por su parte, Restrepo (2020) aporta un panorama general sobre problemáticas de planeación y control en la contratación estatal. El autor destaca que la fragmentación de procesos, la deficiente planeación y la ausencia de requisitos técnicos detallados son factores que afectan la objetividad en la evaluación. Estas observaciones se relacionan directamente con la mínima cuantía, donde la planeación suele ser limitada y los estudios previos tienden a ser más simples.

Otro estudio sectorial de interés es el de Rivera y Ramírez (2021), analizan la contratación directa en el sector educativo. Los autores evidencian tensiones entre la necesidad de celeridad y

la obligación de asegurar la selección objetiva. Muestra que, cuando no existen criterios técnicos claros y comparables, aumenta la posibilidad de decisiones discrecionales. Este hallazgo resulta útil porque las consultorías e interventorías también son actividades intensivas en criterios técnicos que requieren definición y justificación.

Asimismo, dos documentos recientes de la Agencia Nacional de Contratación Pública también aportan elementos esenciales para comprender el estándar actual de la mínima cuantía. El Manual de la modalidad de selección de mínima cuantía (Agencia Nacional de Contratación Publica Colombia Compra Eficiente, 2024) recuerda que, incluso en procesos abreviados, subsisten obligaciones como la convocatoria pública, la justificación del objeto y la documentación de la evaluación. Por su parte, la Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva (Agencia Nacional de Contratación Publica Colombia Compra Eficiente, 2025) propone estrategias prácticas para fortalecer la objetividad, como la definición de requisitos uniformes, el uso de documentos tipo y la publicidad de toda la información del proceso.

Finalmente, los modelos de invitación pública del Departamento Nacional de Planeación (2021) proporcionan ejemplos concretos de cómo debe estructurarse una convocatoria de mínima cuantía. Estos documentos incluyen requisitos habilitantes, reglas de evaluación y formatos específicos, con lo cual aportan un marco práctico para analizar si las entidades cumplen las condiciones necesarias para una selección objetiva en los procesos de consultoría e interventoría.

2.3 Marco conceptual

Contrato Estatal: Acuerdo de voluntades generador de obligaciones, el cual celebran las entidades estatales y el futuro contratista, que se formaliza por escrito (Ministerio del trabajo, 2020).

Contratista: Persona natural o jurídica, privada o pública, nacional o extranjera, que individualmente o en conjunto, ejecuta una obra material o está encargada de un servicio según las especificaciones del objeto del contrato, a cambio de una contraprestación (Ministerio del trabajo, 2020).

Entidad Estatal: Cada una de las entidades: (a) a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; (b) a las que se refieren los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007 y (c) aquellas entidades que por disposición de la ley deban aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan (Decreto 1082, 2015).

Interventor: Persona natural o jurídica externa a la Entidad, exclusivamente para llevar a cabo las actividades de seguimiento y vigilancia técnica, para el adecuado inicio, ejecución y liquidación de un contrato (Ministerio de Agricultura, 2016)

Objeto Contractual: Corresponde al interés o la necesidad específica a contratar por parte de la entidad estatal.

Principios: reglas que inspiran toda regulación, sin que requieran de una manifestación legal expresa. Tienen su aplicación al momento mismo de hacer la interpretación del contrato o de cualquiera de sus estipulaciones (Mantilla, 2014).

Riesgo: Evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un Contrato. (Decreto 1082, 2015)

2.4 Marco legal

2.4.1 Constitución Política de Colombia

Enfatiza los fines esenciales del Estado dentro de los que se encuentra ser un Estado garante de los principios, derechos y deberes consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política (1991).

Describe los fines del Estado materializados a través de la función administrativa la cual debe llevar inmersa una serie de principios que se deben tener en cuenta en la contratación Estatal, herramienta principal empleada por el Estado para darle cumplimiento a su deber de alcanzar el interés general. (Constitucion Politica, 1991, art. 209).

2.4.2 Ley 80 de 1994.

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la cual dispone las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, define las modalidades de contrato que pueden celebrar las entidades públicas, a su vez describe las actividades que se deben ejecutar a través del contrato de consultoría. (Ley 80, 1994, art. 32) y las responsabilidades derivadas del contrato de consultoría (ibidem, art. 53). De igual manera hace relación al deber de selección objetiva del contratista (ibidem, art. 29).

2.4.3. Ley 1150 del 2007

A través de esta ley se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, establece como modalidad prevista para escoger consultores el concurso de méritos (Ley 1150, 2007, art. 2, lit. 3), insta a las entidades públicas a aplicar criterios de selección objetiva

en la contratación, en lo cual se priorice el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busque (ibidem, art 5).

2.4.4. Ley 1474 del 2011

Establece la obligatoriedad de llevar a cabo como modalidad de contratación la menor cuantía cuando el valor de la contratación no exceda el 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, (ibidem, art. 94).

2.4.5 Decreto 1082 del 2015

Este decreto al compilar normas regulatorias preexistentes, incluye la estructura y los documentos en los procesos de contratación, con sujeción a los principios de la función pública y a los consagrados en la ley 80 de 1993.

2.4.6. Decreto 142 de 2023

Modifico el Artículo 2.2.1.1.2.2.2. del decreto 1082 de 2015 por lo tanto en su artículo 2.2.1.2.1.5.1 establece el contenido de los estudios previos de la contratación a través de la mínima cuantía.

2.4.7 Manual de la modalidad de selección de mínima cuantía

Abordarán aspectos necesarios para conocer el proceso de selección de mínima cuantía como lo son los documentos del proceso, la subsanación de estos, el informe de evaluación, y la ejecución del proceso, entre otros. Colombia Compra Eficiente 2024.

3. Diseño metodológico o metodología

El presente trabajo está basado en una investigación de tipo descriptivo analítico que va de lo general a lo específico, realizando un análisis que parte desde la descripción de principios que hacen parte de la función pública, plasmados en nuestra carta magna y en la normativa que rige la contratación pública en Colombia, continuando con los tipos de contratos que pueden celebrar las Entidades Públicas y las modalidades de selección del contratista, encontrándonos que frente a la diversidad de modalidades se genera concurrencia de estas y es precisamente donde pueden coincidir el concurso de méritos para escoger consultores y la mínima cuantía, afectando principios de la contratación pública que conlleva a que el legislador se vea obligado a realizar una ponderación de los mismos prevaleciendo el principio de economía procesal, sobre otros principios incluyendo la selección objetiva.

La investigación está fundamentada en nuestra Constitución Política, Leyes, manuales de la Agencia Nacional de Contratación Publica Colombia Compra Eficiente, sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, tesis, textos jurídicos, lo que permite analizar diferentes posturas críticas para realizar un análisis profundo de la temática objeto de la investigación.

4. Resultados

4.1 Aproximación conceptual al contrato de Consultoría

4.1.1 Estructura normativa del contrato de Consultoría.

La contratación posibilita la manifestación del poder público por parte del Estado a través del ejercicio de la función pública, es uno de los medios para alcanzar los fines esenciales,

establecidos en la Constitución Política de 1991, considerando que es la forma de materializar las respuestas a los problemas que surgen de las necesidades públicas del pueblo, al igual que la oportuna, continua y efectiva prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 365 de la Constitución Política (1991); lo anterior en concordancia con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 80 (1993), así:

(...) al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 (1993), los contratos estatales son los actos jurídicos que generan obligaciones, las mismas que se encuentran determinadas en normas de derecho público, así como en normas de derecho privado y bajo la autonomía de la voluntad.

De acuerdo al documento denominado naturaleza y Justicia de los contratos administrativos, se entiende por contrato administrativo las prestaciones voluntarias y compensadas de los particulares al Estado suelen recibir la denominación y tratamiento de “contratos”. Dado que se observa un intercambio “consentido”, resulta difícil no calificarlo como acuerdo o pacto, sobre todo considerando la fuerza dogmática de la institución contractual a lo largo de la historia. (Laband, 1876 y Kelsen, 1913, citados en Arancibia et al., 2019)

La Ley 80 (1993), por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en su artículo 32 define claramente los siguientes contratos: contrato de obra, contrato de consultoría, contrato de prestación de servicios, contrato de concesión y la Fiducia pública y encargo fiduciario.

Teniendo en cuenta el objeto del presente trabajo de investigación, se procederá a conceptualizar las definiciones dadas por la ley, las definiciones que ha realizado la doctrina y la jurisprudencia respecto al contrato de consultoría.

Como antecedente normativo se tiene que el contrato de consultoría fue tipificado por primera vez en Colombia por el Decreto 222 (1983), que en su artículo 115 establecía:

Artículo 115. Del objeto del contrato. Son contratos de consultoría los que se refieren a estudios requeridos previamente para la ejecución de un proyecto de inversión, a estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos especificados, así como a las asesorías técnicas y de coordinación.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, la asesoría misma en el desarrollo de los contratos de consultoría y la ejecución de estudio, diseños, planos, anteproyectos, proyectos, localización, asesorías, coordinación o dirección técnica y programación de obras públicas.

Posteriormente el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es decir la Ley 80 (1993), en su artículo 32 realizó la definición del contrato de consultoría de la siguiente manera:

Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.

Al revisar ambos antecedentes normativos tenemos entonces que la ley no se encargó de hacer una definición del contrato de consultoría si no que enlistó unas actividades que pueden ser consideradas como consultoría, es decir, no hizo una definición expresa de este tipo de contrato, sino que mencionó cuales actividades deben desarrollarse para que un contrato se considere como de consultoría.

4.1.2 Desarrollo doctrinal del contrato de Consultoría

Como quiera que la ley no definió que es un contrato de consultoría debemos acudir a la doctrina, para buscar una aproximación de lo que ha dicho esta sobre una definición de los contratos de consultoría.

El Decreto 2090 (1989), aprueba por primera vez el reglamento de Honorarios para trabajos de Arquitectura, aplicado en la etapa de Proyectos y de construcción. En este momento la función de la consultoría era *“tener la capacidad de aplicar conocimiento tecnológico a procesos y productos constructivos según las necesidades del cliente”*, en estos procesos se involucra el diseño o la ejecución de la instalación según el proyecto; este aspecto se amplió posteriormente a la dirección de obras, entre otros aspectos (Moya, A. 2008, citado en Rojas et al., 2015, p. 27).

Se 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 o soluciones”* (Mendoza, 2010, citado en Fernández et al., 2024, p. 36).

De acuerdo Dávila Vinuesa (2016), en su libro Régimen jurídico de la contratación estatal, buscando una definición del contrato de consultoría indica lo siguiente: *“la ley no establece una definición del contrato de consultoría, sino que, simplemente, enuncia una serie de actividades que pueden hacer parte de este tipo contractual.”* (p.849).

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia compra eficiente definió el contrato de consultoría de la siguiente manera:

En ese sentido, son contratos de consultoría aquellos que incluyen dentro de su objeto la realización de actividades que se relacionan o se vinculan con las actividades descritas en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es decir, con funciones técnicas y especializadas. (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2023)

4.1.3 Evolución jurisprudencial del contrato de Consultoría

Para una mayor precisión conceptual analizaremos algunas sentencias donde la jurisprudencia le ha dado una definición al contrato de consultoría:

Tabla 2. *Análisis jurisprudencial sentencia 25000-23-26-000-2001-01008-01 (30832) del Consejo de Estado*

ASPECTO	DETALLE
Radicado	25000-23-26-000-2001-01008-01 (30832)
Fecha	30 de noviembre de 2006
Consejero Ponente:	Alíer Eduardo Hernández Enríquez
Entidad que profiere	Consejo de Estado – Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo
Partes	Demandante: Asesoramos S.C.A. Demandado: Municipio de Gama
Acción	Acción contractual
Normas aplicadas	Ley 80 de 1993 (arts. 14, 18, 32, 60) CCA (arts. 70, 72, 136) Sentencia C-154/1997 (Corte Constitucional)

ASPECTO	DETALLE
Hechos relevantes	Se celebró contrato en 1996 entre el municipio y Asesoramos S.C.A. para cobro de impuestos. El municipio declaró la caducidad del contrato por presunto incumplimiento. Asesoramos alegó cumplimiento y demandó la nulidad de la caducidad, reclamando el 30% del recaudo.
Problema jurídico	1. ¿Hubo caducidad de la acción contractual? 2. ¿El contrato era de consultoría o prestación de servicios? 3. ¿Fue legal declarar la caducidad? 4. ¿Hubo cumplimiento del contrato por parte del contratista?
Fundamentos jurídicos	- Diferencia entre contrato de consultoría y prestación de servicios (Art. 32 Ley 80). - Solo los contratos de prestación de servicios pueden incluir cláusulas exorbitantes (Art. 14). - La acción no caducó, ya que el término se cuenta desde la liquidación del contrato.
Decisión del tribunal	-Se revoca la sentencia de primera instancia. -Se determina que: -El contrato era de prestación de servicios. -Era legal pactar cláusulas exorbitantes. -El contratista no probó cumplimiento real. - No hay lugar a indemnización.
Efectos jurídicos / implicaciones	- Prima la realidad sobre la forma: la denominación del contrato no determina su naturaleza, (en principio fue calificado por las partes como de consultoría) - Se valida el uso de cláusulas exorbitantes en prestación de servicios. - No se reconocen honorarios si no se demuestra cumplimiento. - Las gestiones previas a la firma no son válidas como ejecución contractual. - Reitera el carácter solemne de los contratos estatales.
Definición dada al contrato de consultoría	El de consultoría consiste, básicamente, en la realización de estudios, diseños y en la asesoría técnica al control y supervisión de proyectos, así como en la interventoría y en la gerencia y dirección de obras o proyectos, lo cual encierra una variedad muy amplia de actividades, todas ellas regidas por un común denominador de índole técnico y cargadas de un matiz especializado en la ejecución de este tipo de contratos. De este modo, el contrato de consultoría se caracteriza porque sus obligaciones tienen un carácter marcadamente intelectual, como condición para el desarrollo de las actividades que le son propias, aunque también se asocia con la aplicación de esos conocimientos a la ejecución de proyectos u obras. Además, la sentencia aclara una característica de los contratos de consultoría los cuales no permiten la inclusión de cláusulas exorbitantes, salvo autorización expresa de la ley. Si las obligaciones del contrato no se ajustan a esta definición concreta, el contrato debe ser considerado de prestación de servicios

Nota. Adaptado de *Sentencia 25000-23-26-000-2001-01008-01 (30832)*, por el Consejo de Estado, 2006, [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/25000-23-26-000-2001-01008-01\(30832\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/25000-23-26-000-2001-01008-01(30832).pdf)

De igual manera el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 2 de diciembre de 2013, dentro del expediente 41719, realizó una definición más concreta del contrato de consultoría, tal como lo veremos en el análisis de la misma.

Tabla 3. *Análisis jurisprudencial sentencia 11001-03-26-000-2011-00039-00 del Consejo de Estado.*

ASPECTO	DETALLE
Radicado	11001-03-26-000-2011-00039-00
Fecha	2 de diciembre de 2013
Consejero Ponente	Jaime Orlando Santofimio Gamboa
Entidad que profiere	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C
Partes	Demandante: Juan Carlos Castaño Posada Demandado: Presidencia de la República y otros
Acción	Acción de Nulidad Simple
Normas aplicadas	Ley 80 de 1993 (art. 32 núm. 3) Ley 1150 de 2007 (art. 2 núm. 4 literal h) Decreto 4266 de 2010 (art. 1) Constitución Política (arts. 2, 4, 26, 189 num. 11)
Hechos relevantes	Se demandó la legalidad del artículo 1 del Decreto 4266 de 2010, que reglamentaba la contratación directa para servicios operativos, logísticos o asistenciales, por presunto exceso en la potestad reglamentaria.
Problema jurídico	¿La inclusión de las actividades operativas, logísticas y asistenciales como objeto de contratación directa excede lo permitido por el Artículo 2, numeral 4, literal h de la Ley 1150 de 2007?
Fundamentos jurídicos	La Sala interpretó sistemáticamente las normas sobre contratos de prestación de servicios y concluyó que hay tres tipos: profesionales, apoyo a la gestión y trabajos artísticos. Defendió que el Decreto no excedía la ley.
Decision del tribunal	Se negó la nulidad. El Consejo de Estado consideró que la inclusión de la frase demandada es enunciativa y compatible con el ordenamiento jurídico. No hubo extralimitación de la potestad reglamentaria.
Efectos jurídicos / implicaciones	Se consolidó jurisprudencia sobre los alcances de los contratos estatales de prestación de servicios. Se reconoció la discrecionalidad administrativa bajo el principio de planeación contractual.
Definición dada al contrato de consultoría	Su objeto contractual está centrado hacia el desarrollo de actividades que implican el despliegue de actividades de carácter eminentemente intelectual, pero presenta como particularidad sustantiva que tales esfuerzos están dirigidos, específicamente, al cumplimiento de ciertos cometidos expresamente definidos por el numeral 2° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993; esto es, para la realización de estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control o supervisión. Se incluyen dentro de este tipo aquellos contratos que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programas y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. Además de estos objetos contractuales, se incluyen allí aquellos que las demás disposiciones legales especiales (y reglamentarias) establezcan

Nota. Adaptado de *Sentencia 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719)*, por el Consejo de Estado, 2011,

De acuerdo a los anteriores conceptos se tiene que al igual que la definición realizada desde la doctrina, la jurisprudencia concluye que el contrato de consultoría enmarca unas actividades específicas que requieren de un esfuerzo intelectual y muy técnico. La anterior puede llevar a una confusión entre dos tipos de contratos, el de consultoría con el contrato de prestación de servicios, por lo que se hace necesario para efectos de este trabajo aclarar las diferencias que ha realizado la jurisprudencia frente a estas dos tipologías contractuales.

Tabla 4. *Diferencias entre el contrato de prestación de servicio y contrato consultoría.*

Sentencia C-326/97

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Radicado. 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Concepto Colombia Compra Concepto C-204 de 2023

Contrato De Prestación De Servicio	- <i>El contrato de prestación de servicios es un contrato con el Estado a través del cual se vincula una persona natural en forma excepcional, para suplir actividades o labores relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar actividades especializadas que no puede asumir el personal de planta</i> - <i>El contrato de prestación de servicios goza de una regulación jurídica amplia, que se instrumentaliza por vía de los mencionados tres contratos (profesional, de simple apoyo a la gestión y de ejecución de trabajos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales).</i> - <i>La modalidad por excelencia para escoger el contratista será la contratación directa.</i> - <i>el de prestación de servicios supone el desarrollo de actividades de colaboración y apoyo a la gestión de la entidad dirigidas al cumplimiento de las funciones asignadas a esta, de carácter temporal, excepcional u ocasional, siempre que no haya suficiente personal de planta o que, existiendo, está sobrecargado de trabajo, o que sean actividades que requieran conocimientos especializados, según lo prescrito en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993</i>
Contrato De consultoría	- <i>El objeto de los contratos de consultoría no está relacionado directamente con las actividades de la entidad que los requiere, o con su funcionamiento, a través de ellos la administración contrata servicios especializados de asesoría, interventoría, gerencia de obra o de proyectos, o</i>

la elaboración de estudios y diagnósticos, que no siempre coinciden en su contenido con la órbita de las actividades propias de la entidad contratante

- *el contrato de consultoría está revestido de una cláusula de estricta tipicidad cerrada (que condiciona de manera detallada la procedencia de dicho contrato)*
 - *los contratos estatales de consultoría tienen un carácter técnico en su contenido*
-

De acuerdo a la anterior tabla se tiene que existen diferencias entre estas dos tipologías que llevan a concluir que cada uno tiene una delimitación propia, por lo que no puede existir confusión entre estas.

Ahora bien, una vez delimitado el concepto del contrato de consultoría se procederá a establecer las características propias de este contrato, haciendo un análisis específico sobre el contrato de interventoría, ya que este último es una de las tipologías que regularmente usan las entidades en sus procesos contractuales.

4.1.4 Definición del contrato de interventoría

Vidal (2002) define la interventoría como “*Actividad mediadora, participativa y que intercede a favor de otro, se toma como la representación de alguien, que puede ser una persona natural o jurídica*” o “*se entiende como tal, el servicio prestado por un profesional o persona jurídica que ejerce funciones de supervisión o control de las actividades que desarrollen el contratista y sub contratistas en la ejecución de un proyecto, estudio o diseño* (p. 21).

El Ministerio de Transporte (2001) en su denominado manual de procesos de interventoría y supervisión de contratos define así la interventoría: “*Es el conjunto de actividades de vigilancia y control para la verificación del cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato*”.

Por otra parte, Parra P. (2002), en su libro *El contrato de interventoría*, define el contrato de consultoría, de la siguiente manera:

Podemos definir el contrato de interventoría como aquel que busca controlar, vigilar, inspeccionar, la celebración, ejecución, desarrollo y finalización de un contrato primigenio, instrumentando conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos que son equivalentes o similares a quien presta las obligaciones en el contrato principal” (Pág. 37).

El primer antecedente normativo que tenemos sobre el contrato interventoría es el artículo 6 del Decreto 2090 (1989) que indico qué *“Se entiende por interventoría el servicio prestado por un profesional o persona jurídica especializada, para el control de la ejecución del proyecto arquitectónico o de la construcción”*.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, definió el contrato de interventoría así:

La interventoría es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal en los siguientes casos: (i) cuando la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos, (ii) cuando el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, o (iii) cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique.

Cuando la Entidad Estatal lo encuentre justificado, puede determinar que la interventoría no sólo se refiera al seguimiento técnico, sino también a los aspectos administrativos, financieros, contables y/o jurídicos del contrato. (¿En qué consiste el contrato de interventoría?, s.f.)

Finalmente, en una decisión del Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero ponente: Danilo Rojas Bethancourt Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013) Radicación número: 25000-23-

26-000-2000-00732-01(24266) Actor: Astrid Constanza Cruz Quintero Demandado: Nación-
Ministerio De Minas Energía Referencia: contractual, preciso lo siguiente sobre la interventoría:

Con fundamento los artículos 28 y 29 del Código Civil, la Sala aprecia el criterio de interpretación gramatical, de conformidad con el cual se consulta el diccionario de la Real Academia de la Lengua, donde aparece como segunda acepción de “interventor”, la de “persona que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones para asegurar su corrección”. Desde la perspectiva legal, a la cual también remiten los artículos referidos, se tiene que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 en el numeral 1, al tratar el contrato de obra hace referencia a la interventoría, pero no la define, como tampoco lo hace ese artículo en su numeral 2, incisos 2 y 3, cuando se refiere la interventoría como una modalidad de consultoría, ni el artículo 53 del mismo estatuto, en el cual se prescribe respecto de la responsabilidad de los interventores. (Sentencia 25000-23-26-000-2000-00732-01(24266), 2013)

De acuerdo a lo anterior; se debe indicar que el contrato de consultoría es el género y el contrato de interventoría es una especie de contrato de consultoría, ya que la definición señala enunciativamente cuáles son las labores consideradas contratos de consultoría, sin embargo, en el segundo inciso del numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 (1993) conceptúa que también son contratos de consultoría las interventorías, por lo que es válido afirmar que los contratos de interventoría son una subespecie del contrato de consultoría.

En la siguiente tabla podemos apreciar las características propias del contrato de consultoría y del contrato de interventoría.

Tabla 5. *Características del contrato de consultoría y del contrato de interventoría*

CONSULTORÍA	INTERVENTORÍA
- <i>Es un contrato que sus obligaciones son de carácter intelectual y técnicas, es decir, se espera</i>	- <i>Es un mecanismo de vigilancia contingente en la medida que sólo es obligatorio para el seguimiento</i>

CONSULTORÍA	INTERVENTORÍA
<i>que el consultor use su intelecto y formación técnica para cumplir lo acordado, por lo que requiere conocimientos especializados y la aplicación de técnicas complejas.</i> - <i>Pueden ser celebrados con personas naturales o jurídicas. Lo relevante es que el contratista tenga la capacidad legal para asumir obligaciones y derechos dentro del contrato.</i> - <i>La modalidad de selección por regla general es el concurso de méritos, Las excepciones son la mínima cuantía y contratación directa.</i> - <i>Las actividades a desarrollar están definidas por la normatividad, si se presentan actividades diferentes se desdibujaría el contrato de consultoría. Estas actividades, se refieren a actividades previas a la futura inversión</i>	<i>de los contratos de obra adjudicados por licitación pública –art. 32, numeral 1.</i> - <i>Es un mecanismo de vigilancia que exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados.</i> - <i>Le es inherente el seguimiento técnico, frente a la vigilancia de la correcta ejecución del contrato vigilado; sin embargo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que en el contrato de interventoría también se pacten obligaciones para que el contratista realice el seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico.</i> - <i>El contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad –art. 23, inciso 4-</i> Otras características del contrato de interventoría que se desprenden de la misma normatividad son las siguientes: - <i>No opera la prohibición de prorrogar más del 50% del contrato</i> - <i>Por regla general la modalidad de escogencia será la del concurso de méritos.</i> - <i>Es una sub especie del contrato de consultoría.</i>

Nota. Adaptado de concepto C-486 de 2024, por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2024, <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-486-de-2024/>

4.1.5 Criterios y alcance del principio de selección objetiva en la Consultoría

Si bien es cierto la contratación pública se configura como una actividad administrativa, la cual está orientada por principios considerados rectores, en todo proceso de contratación, el cumplimiento de los principios y deberes de la contratación estatal, sin duda va de la mano con el ejercicio de la función administrativa que trata el mandato constitucional:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (Constitución Política, 1991)

Su finalidad no es otra que satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público.

De acuerdo a Alexy (2003), los principios son mandatos de optimización que se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grados y de que la medida ordenada que deba cumplirse, no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas.

Como objeto el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tiene, entre otro, disponer de los principios que rigen los contratos de las entidades estatales, es por ello que dicha normativa es la principal herramienta para identificar los mismos y, de acuerdo a su artículo 23, también hacen parte de las actuaciones contractuales los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo. Los principios establecidos expresamente en la Ley 80 de 1993 son:

- **Transparencia:** Es un principio que cuenta con varias aristas, por un lado, hace referencia a la publicidad de las actuaciones por parte de las entidades y conceder el acceso y conocimiento de cada una de las etapas de la contratación por parte de los interesados, a su vez la oportunidad de poder observar o controvertir las mismas. Por otro, también hace alusión sobre las reglas claras que debe mantener la entidad estatal a la hora de elaborar los requisitos de índole jurídico, técnico y financiero, contenidos en los documentos de los procesos contractuales, mismos que deben permitir la escogencia objetiva del contratista; Igualmente, alberga la responsabilidad que tienen las entidades gestoras de los procesos de establecer los valores, especificaciones técnicas de los bienes, obra o servicios a adquirir, acorde a la realidad y que no sean de imposible cumplimiento; asimismo, el principio de

transparencia abarca el respeto por cada uno de los procedimientos establecidos de acuerdo a la modalidad.

- Economía: Dicho principio hace referencia a las etapas y procedimientos de cada una de las modalidades de contratación, mismas que son necesarias para garantizar una selección objetiva del contratista, por lo que no está en la entidad pública establecer trámites o exigencias adicionales a los determinados en la normatividad vigente; igualmente, hace alusión sobre los términos establecidos en el cronograma de cada proceso y que tienen el carácter de preclusivos y perentorios. Considerando que el fin de celebrar un contrato estatal es satisfacer una necesidad pública es indispensable evitar dilaciones en la celebración y ejecución del mismo, ya que del afectado directo de presentarse inconvenientes es sin duda sería la población en general.

También involucra el deber de planeación, tanto presupuestalmente, como técnico-ambiental, jurídico, y cualquier ámbito que se requiera, con el fin de mermar la posibilidad de imprevistos que puedan afectar el contrato.

- Responsabilidad: Para ahondar en el mencionado principio es importante resaltar lo que establece la Constitución Política (1991) al respecto: “*Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*”

El artículo involucra conceptos relacionados con la función pública y actividad administrativa, la relación general de sujeción, referente al sometimiento de cualquier individuo a al ordenamiento jurídico y, la relación especial de sujeción, la que tienen los servidores públicos, ya que además de la prohibición de transgredir las leyes, como cualquier particular, éstos están

obligados a que su comportamiento debe ir completamente de la mano al acatamiento de sus funciones, considerando que sus acciones se encuentran dirigidas al cumplimiento de los fines del Estado; se encuentran al servicio de la comunidad y no a sus intereses particulares, por lo que sus acciones deben ir encaminadas al cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas.

Ahora bien, dentro del estudio de la estructura dogmática del derecho disciplinario, se destaca el concepto de relación de especial sujeción, como aquella categoría específica de relación que existe entre el Estado, a través de sus entidades, con los servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas. Esto se distingue claramente de la relación que existe entre aquel con los particulares, dado que el comportamiento de estos últimos solo puede ser reprochable por violación de la constitución y la ley; en tanto que el de los primeros, además de poder ser sancionados por las mismas causales de los particulares, también pueden serlo por acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

4.1.5.1 Selección Objetiva. Dentro del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no se encuentra contemplado el principio de selección objetiva del contratista, sin embargo, se encuentra intrínseco en el desarrollo de cada uno de los principios que enumera, por lo que fue reconocido como tal por el Consejo de Estado y también como deber de la función administrativa por medio de la jurisprudencia¹, especialmente con relación a la transparencia. (Sentencia 73001-23-31-000-1999-00536-01(22471), 2012)

¹ “La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados transparencia y economía dependen en buena medida de que en ella se cumplan con los deberes de planeación y selección objetiva”. Consejo de Estado Sección tercera E, No. 22471, 2012.

Es preciso abordar el concepto legal, jurisprudencial y doctrinal del principio de selección objetiva, para su posterior análisis y luego determinar el alcance que tiene dentro del contrato de consultoría.

4.1.5.1.1 Concepto legal. El primer antecedente normativo lo encontramos en La ley 80 de 1993, toda vez que ni el Decreto ley 150 de 1976 ni el Decreto 222 de 1983 citaron la selección objetiva como criterio de adjudicación, con el advenimiento de la Ley 1150 de 2007, esta nueva disposición legal, reafirma de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5, que es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes.

4.1.5.1.2 Concepto jurisprudencial. De acuerdo con el Consejo de Estado:

(...) la selección del contratista debe ser objetiva, a propósito de la cual precisa que tal finalidad se concreta cuando recae sobre el ofrecimiento más favorable a los intereses de la entidad pública y a los fines buscados con la contratación, sin que prevalezcan en dicha escogencia factores de índole subjetiva (Sentencia 85001-23-31-000-1996-00309-01(15324), 2007).

Por otra parte, el Consejo de Estado también hace referencia a lo siguiente:

La selección objetiva, según lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, es una regla de conducta de la actividad contractual, así como un principio que orienta los procesos de selección tanto de licitación pública como de contratación directa,

y un fin, pues apunta a un resultado, cual es, la escogencia de la oferta más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación (Sentencia 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992), 2010).

4.1.5.1.3 Concepto Doctrinal. Se tiene que:

el principio de objetividad tiene por objeto asegurar la igualdad de oportunidades y la selección del oferente más solvente y capaz, y que dicho principio tiene básicamente dos manifestaciones, por un lado, la exigencia de establecer unas reglas claras previas y por otro que la adjudicación se decida única y exclusivamente con base a esas reglas previas. (Castro, et ál., 2010, como se citó en Miranda et al., 2016).

Por su parte Miranda (2016) aduce, que la selección objetiva en el contexto de la contratación estatal, no debe ser visto solo como un principio, sino también como un deber a cargo de la entidad pública instructora del proceso.

Si bien es cierto el contrato de consultoría se caracteriza por que sus obligaciones son de carácter intelectual y técnicas que compromete actividades previas a la futura inversión por parte de la entidad pública, es necesario que la selección esté determinada por medio de criterios objetivos donde se evidencie que la oferta escogida es la más favorable a la entidad. La ley 80 de 1993 no contenía la selección objetiva como criterio de adjudicación, sino que permitía cierta discrecionalidad a las Entidades Públicas, la ley 1150 del 2007 citó de manera taxativa el contenido de los criterios de selección a tener en cuenta para determinar la oferta más favorable, estableciendo que en ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores.

4.1.6 Conclusiones

Esbozado el anterior desarrollo jurídico conceptual, se puede precisar que a partir de 1983 con la invención el Decreto 222, el funcionario decretante estimó delimitar las acciones que se enmarcan dentro del contrato de consultoría, tales como los estudios que se requieren previamente para ejecutar un proyecto de inversión y de esta manera reducir riesgos y generar confianza en el administrador y/o gerente público quien tiene la responsabilidad de realizar la contratación para lograr satisfacer las necesidades de sus administrados, esta delimitación de actividades fueron ratificadas posteriormente por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), en su artículo 32, sin embargo es la jurisprudencia quien en el 2006, mediante Sentencia 25000-23-26-000-2001-01008-01 (2016) del Consejo de Estado, logra darle una definición más exacta al contrato de consultoría, manteniendo la misma línea de las normas precitadas pero haciendo hincapié que éstas deben estar “regidas por un común denominador de índole técnico y cargadas de un matiz especializado en la ejecución de este tipo de contrato”. Ahora bien, por estar revestido de un carácter técnico en su contenido y no de actividades de apoyo a la gestión de la entidad dirigidas al cumplimiento de sus funciones, lo hace diferente de un contrato de prestación de servicios y por tratarse de contratos que comprometen futuras inversiones es necesario que se tengan en cuenta criterios de selección objetiva contenidos en la norma, para que la oferta escogida sea la más favorable a la entidad.

Teniendo en cuenta que la doctrina ha señalado sobre los principios que “se tratan de normas muy generales, o bien redactadas en términos particularmente vagos; de normas programáticas o directrices, de normas que expresan valores superiores de un ordenamiento jurídico; de normas especialmente importantes, normas de elevada jerarquía” (Atienza y Ruiz, 1991).

Es necesario precisar que el principio de selección objetiva está consagrado en la norma y como tal puede considerarse dentro de la institución del acto reglado, entendiéndose que para que se cumpla este precepto la ley y los reglamentos deben adoptar la decisión sobre la situación jurídica, siendo ilegal una decisión diferente, es decir no da lugar a considerarse como acto discrecional.

Cuando se leen las reglas que regulan la selección objetiva en ley 80 de 1993 -elevada a principio por la misma ley-, estas contienen un conjunto de normas que obligan a la administración a seleccionar objetivamente a su contratista, para lo cual le imponen la obligación de expedir unos pliegos de condiciones lo suficientemente claros y precisos para que todo el que evalúe las propuestas llegue a la misma conclusión sobre el adjudicatario del contrato (Castro, et ál., 2010).

De acuerdo a lo anterior este propósito del legislador al incluir el principio de selección objetiva se debe cumplir en el desarrollo del pliego de condiciones a la hora de realizar un contrato de consultoría y/o interventoría.

4.2 Aproximación conceptual al concurso de méritos en la contratación estatal.

Las modalidades hacen alusión a la distinción de los procesos contractuales que se encuentran tipificados en la Ley 80 de 1993 y, cada uno de los procedimientos que involucran, es decir cada paso que debe realizarse y que derivan en la celebración de un contrato.

Cada modalidad fue concebida con un objetivo particular, con la finalidad de obtener mayor beneficio para la entidad estatal, éste puede medirse en algunos tipos de procesos como el menor precio, por ejemplo en la mínima cuantía, o selección abreviada por subasta inversa; en otros se evidencia en la mayor oferta de idoneidad y experiencia, como los concursos de méritos,

también puede apreciarse en los contratos de -prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión; y en la ponderación de la calidad y precio justificado en puntajes o fórmulas, que permiten la mejor relación de costo-beneficio, como el caso de la licitación pública y la selección abreviada de menor cuantía.

De allí, el especial interés de definir correctamente el tipo de proceso que ha de realizarse, que además de tomar en consideración el objeto o alcance del mismo, va ligado esencialmente al beneficio que recibirá la entidad. Conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, normar que regula los contratos públicos en Colombia prevé cuatro mecanismos principales para la selección de contratistas: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. Estos procedimientos buscan garantizar que los entes elijan a sus contratistas bajo criterios de transparencia, eficiencia y legalidad, de acuerdo con la naturaleza y características del contrato a celebrar.

- Licitación pública: Este procedimiento consiste en que el órgano público realiza una convocatoria abierta dirigida a la ciudadanía, con el fin de que los posibles interesados presenten sus propuestas en condiciones de igualdad. Posteriormente, entre las ofertas recibidas, se elige aquella que sea más conveniente para los intereses de la administración (Arroyave, 2017).
- Selección abreviada: La selección abreviada se entiende como un procedimiento de carácter simplificado, diseñado para aquellos contratos en los que, por su naturaleza o por factores como la cuantía y la destinación, no resulta necesario aplicar la licitación ordinaria. De esta forma, se procura garantizar una escogencia eficaz y transparente del contratista que reúna las condiciones requeridas por la administración (Arroyave, 2017).

- Contratación directa: La figura de la contratación directa, contemplada en las normas colombianas, responde a un régimen de excepción frente a la regla general de libre concurrencia. Este procedimiento se admite únicamente en los supuestos específicos definidos por la Ley 1150 de 2007, con lo cual se busca evitar su uso indiscriminado. De este modo, su aplicación debe enmarcarse estrictamente en lo señalado por la norma, respetando los límites que impone el ordenamiento de la contratación pública (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2024).
- Concurso de méritos: El concurso de méritos constituye un procedimiento especial de selección destinado principalmente a contratar servicios de consultoría o proyectos. En este marco, las entidades pueden implementar modalidades como el concurso abierto o la precalificación, con el fin de asegurar la participación de oferentes que acrediten experiencia y capacidad técnica (Arroyave, 2017).

Es pertinente profundizar en este proceso de elección del contratista, de acuerdo a la norma es considerado ideal para escoger los consultores, garantizando que se contrate al más idóneo, con el conocimiento, la experiencia y la capacidad para desarrollar estos objetos contractuales. El concurso de méritos trasciende la simple función de ser un procedimiento de selección, pues refleja el interés del Estado por garantizar calidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Al otorgar prevalencia a una solidez técnica de la propuesta y experiencia del proponente, esta modalidad evita que la contratación se reduzca a un criterio económico y, en cambio, orienta las decisiones hacia la obtención de resultados con mayor impacto y beneficio para la colectividad.

4.2.1. Estructura normativa del proceso de escogencia de contratista concurso de méritos.

La Ley 1150 de 2007 contempla factores que orientan la escogencia del contratista, los cuales han sido objeto de ajustes normativos a través de disposiciones reglamentarias como los Decretos 066 de 2008, 2474 de 2008, 734 de 2012 y 1510 de 2013, actualmente estas modalidades de selección se encuentran reglamentadas en el Decreto 1082 de 2015. En lo que respecta al concurso de méritos y su procedencia, este establece lo siguiente:

Las Entidades Estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993² y para los proyectos de arquitectura (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.2.1.2.1.).

El proceso puede ser con o sin precalificación de acuerdo a la complejidad de la consultoría; La evaluación técnica prevalece sobre el precio, ya que el objetivo es contratar al oferente más idóneo técnicamente.

- Sin precalificación: Todos los proponentes presentan oferta directamente.
- Con precalificación: Se selecciona primero una lista corta de proponentes habilitados técnicamente.

El proceso que se debe tener en cuenta para precalificación está tipificado en el artículo 2.2.1.2.1.3.4 del Decreto 1082 (2015), el trámite se inicia con la convocatoria a los posibles oferentes, a través de un aviso publicado en el SECOP, requiere incluir la información exigida por la norma, a saber:

1. La mención del Proceso de Contratación para el cual se adelanta la precalificación.

² Ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión

2. Indicación de la manera en que los interesados deben presentar su manifestación de interés y acreditar los requisitos habilitantes, tales como experiencia, formación académica, publicaciones y la capacidad organizativa tanto del proponente como de su equipo de trabajo.

3. Definición de los criterios que la entidad estatal aplicará para elaborar la lista de precalificados, señalando además si se fija un número máximo de participantes.

4. Especificación del mecanismo de sorteo que la entidad estatal llevará a cabo para conformar la lista, en los casos en que los interesados que cumplen con las condiciones superen el límite máximo previsto.

5. Establecimiento del cronograma correspondiente a la etapa de precalificación.

De conformidad con el Decreto 1082 del 2015 y el Decreto 399 del 2021 el proceso que se debe surtir para seleccionar al contratista mediante el procedimiento de concurso de méritos es el siguiente:

Tabla 6. *Guía de las Etapas Previas, Evaluativas y Finales de la Contratación Estatal*

1. Estudios Previos	La entidad define la necesidad del contrato, alcance, condiciones técnicas, presupuesto y riesgos.
2. Proyecto de Pliegos de Condiciones	La entidad deberá elaborar un borrador de pliegos en señalando el objeto contractual, el marco normativo aplicable, los derechos y obligaciones de las partes, los criterios y parámetros objetivos de selección, así como las reglas que rigen el proceso, la experiencia del proponente y la formación académica del equipo encargado.
3. Respuesta a Observaciones	En un tiempo máximo de cinco (5) días hábiles, los interesados podrán presentar por escrito solicitudes de aclaración respecto de los documentos expedidos por la entidad contratante. Posteriormente, el ente evaluará dichas observaciones y dará respuesta a las mismas en relación con el proyecto de pliegos de condiciones.
4. Pliegos Definitivos	Se publica el pliego definitivo con los requisitos técnicos, jurídicos, financieros y criterios de evaluación.
5. Presentación de Propuestas	Los proponentes deberán radicar sus ofertas a través de la plataforma SECOP, dentro del término establecido por la entidad.
6. Evaluación de Propuestas	El comité evaluador de la entidad contratante genera el informe de evaluación de las propuestas dentro de un término de 5 días hábiles, el cual debe contener la calificación técnica y el orden de elegibilidad.

7. Publicación del Informe de Evaluación	La Entidad Estatal debe publicar durante tres (3) días hábiles el informe de evaluación, el cual debe contener la evaluación de las ofertas frente a todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones, incluyendo los requisitos habilitantes y los de asignación de puntaje.
8. Respuestas y Ajustes al Informe	Se responden observaciones al informe y se ajusta si aplica, una vez cumplido lo anterior, la entidad en un plazo de cinco (5) días hábiles para perfeccionar el contrato.
9. Adjudicación del Contrato	Se selecciona oficialmente la mejor propuesta y se adjudica el contrato mediante acto administrativo.
10. Suscripción del Contrato	Se firma el contrato con el proponente adjudicatario, cumpliendo los requisitos legales.

Nota. Adaptado de Decreto 1082 (2015) y Decreto 399 (2021).

Si bien es cierto la Ley 1150 del 2007 es la que introduce formalmente el concurso de méritos como una de las modalidades de selección, la estructura normativa del concurso de méritos en Colombia se apoya en la Ley 80 de 1993, la cual definió unos principios que se deben tener en cuenta en las actuaciones contractuales, tales como la transparencia, economía y responsabilidad y el deber de selección objetiva en la selección del contratista, de igual manera definió el contrato de consultoría e interventoría que más adelante serían el núcleo de esta modalidad. La evolución normativa del concurso de méritos muestra cómo el legislador ha buscado fortalecer un procedimiento de selección centrado en la capacidad técnica y la idoneidad del oferente, dejando en segundo plano el precio como factor determinante.

4.2.2. Evolución jurisprudencial del concurso de méritos.

conforme a la jurisprudencia, tanto el concurso de méritos como la licitación pública parten de la concurrencia de interesados. Sin embargo, su diferencia esencial radica en los parámetros de evaluación: mientras que el primero se privilegia la capacidad técnica y personal de los proponentes, en el segundo la decisión se sustenta en aspectos de carácter técnico acompañados de variables económicas y financieras, lo que demuestra que cada modalidad responde a finalidades distintas dentro de la contratación estatal.

El Consejo de Estado, al definir el concurso de méritos y diferenciarlo de la licitación pública, señaló lo siguiente:

El concurso de méritos como lo define el Decreto Ley 222 de 1983 se ha definido por la doctrina de la siguiente forma: “Es un procedimiento de selección del co-contratante por oposición y en razón de la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística entre los presentantes o intervinientes. Si bien el concurso tiene el substrato común de la licitación pública y de los demás procedimientos de contratación, difiere de ellos en que la oposición emergente de la concurrencia no tiene en vista las condiciones de orden técnico-económico-financiero, sino las condiciones de orden técnico-personal. (...) En otros términos, es un medio de selección de la persona más idónea para ejecutar una prestación pública, de allí que se tenga en cuenta preferentemente las condiciones personales del candidato, v. gr., para proveer un cargo de profesor universitario, para realizar una maqueta de un monumento, proyecto o esbozo o bosquejo de obra, etc., y su aplicación primordial sea a los contratos *intuitu personae* en que las cualidades técnico-subjetivas sirven de mérito para la selección (Sentencia 10963, 2000)

En concordancia con lo anterior, en la Sentencia 10963 (2000) del Consejo de Estado precisa que, a diferencia de la licitación pública, en el concurso de méritos las condiciones económicas no constituyen el factor decisivo de la adjudicación. Por el contrario, la evaluación se orienta hacia la idoneidad técnica o intelectual del oferente para ejecutar la labor, de modo que la propuesta económica puede ser objeto de ajustes o negociación, situación expresamente vedada en los procedimientos licitatorios, donde el valor ofertado es inmodificable.

4.2.3. Desarrollo doctrinal sobre el procedimiento de selección mediante concurso de méritos.

Conforme a lo visto, dentro de esta forma de selección, no se utiliza el precio propuesto como parámetro de decisión, de modo que los aspectos técnicos de la oferta adquieren mayor importancia en la calificación.

Con fundamento en las condiciones habilitantes previstas en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, se establece lo siguiente:

La valoración de las propuestas se hará en torno a la capacidad jurídica, la capacidad financiera y a la capacidad técnica o de experiencia del proponente y de su equipo de trabajo. La exigencia de los requisitos habilitantes debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor (Ley 1150, 2007, art. 5, num. 1).

Es importante resaltar que, si bien es cierto, estos requerimientos no generan una valoración cuantificable en términos de puntaje, resultan determinantes para acreditar la idoneidad del proponente en lo referente a su situación legal, su solidez financiera y su experiencia o capacidad técnica.

De conformidad con la comprobación del cumplimiento o incumplimiento de los requerimientos básicos, de índole jurídica, financiera y técnica, establecidos en los pliegos de condiciones, se le dará al oferente la condición de la denominación de “habilitado” o “no habilitado”, es decir su función es la de adquirir una condición mas no de adquirir algún puntaje.

Ahora bien, habiendo superado los interesados los criterios habilitantes, se da paso a los factores ponderables, que corresponden a los criterios de evaluación comparativa de las ofertas. Estos factores permiten establecer una calificación numérica para cada oferente y, con base en ella, determinar el orden de prelación o elegibilidad dentro del proceso de contratación.

Según Saldaña (2016), las variables de calificación en los procesos contractuales se fundamentan principalmente en la experiencia del proponente y de su equipo de trabajo, como se observa en el siguiente planteamiento:

La experiencia específica del proponente y la de los profesionales que conforman el equipo de trabajo junto con la formación académica adicional son el foco de los parámetros para asignación de puntaje. En primer lugar, hay que distinguir que la precitada experiencia específica siempre es adicional a la mínima exigida, es decir se añade y se suma a la experiencia habilitante, además está directamente relacionada con el objeto contractual. La experiencia específica del oferente es acreditada por un número de contratos bajo el cumplimiento de las exigencias de los pliegos, que deben estar inscritos en el registro único de proponentes RUP. Por su parte, para el personal calificable se tendrá en cuenta el título de estudios adicionales al de pregrado y proyectos en los que se haya desempeñado, anexando copia de los diplomas académicos y certificados laborales para verificación. (Saldaña, 2016)

De la misma forma cabe resaltar la interventoría como modalidad de consultoría. De acuerdo con Rincón y Salomón (2008), disponen que:

Para ser interventor, es necesario, no solo reunir unos requisitos habilitantes, sino unas calidades técnicas e intelectuales, tanto del personal colaborador, como del mismo interventor, por tal razón la forma de seleccionar este tipo de objeto se hace por medio del concurso de méritos, donde lo que se califica es la calidad de quien la va a realizar.

De lo anterior queda claro que, en lo que concierne al concurso de méritos, la determinación de los requisitos habilitantes y de los criterios de evaluación corresponde al reglamento aplicable, lo cual responde a la finalidad de que el elemento con ponderación dentro del proceso sea la

calidad, garantizando así que la selección privilegie la idoneidad técnica y profesional de los proponentes.

4.2.4. Criterios y alcance del principio de selección objetiva en el concurso de méritos.

Si bien es cierto la contratación pública constituye el medio a través del cual el Estado obtiene bienes y servicios con el objetivo de suplir las necesidades colectivas. Este procedimiento se encuentra regulado por un conjunto de disposiciones legales que recogen los principios orientadores de la contratación pública como la transparencia, economía y responsabilidad y la selección objetiva, los cuales tienen como base los mandatos constitucionales. La inobservancia o manejo inadecuado de dichos principios puede afectar la correcta destinación de los recursos públicos.

Para la Corte Constitucional, los principios son:

la base axiológico-jurídica sobre la cual se construye todo el sistema normativo, razón por la cual, ninguna norma o institución del sistema puede estar en contradicción con los postulados expuestos en los principios. Por tal razón, toda discrecionalidad otorgada a los órganos y creadores del derecho ha de estar sustentada en los principios. (Sentencia T-406, 1992)

La Ley 1150 de 2007 regula el principio de selección objetiva, precisando aspectos vinculados a la consultoría en los términos siguientes:

En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate. En ningún caso se podrá

incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores (Ley 1150, 2007, art. 5, lit. 4).

Poniendo de manifiesto, que el concurso de méritos se erige como el procedimiento idóneo para satisfacer el principio de selección objetiva y seleccionar la propuesta más conveniente para la entidad estatal, ya que la selección del contratista se realizaría bajo criterios de ponderación que sin lugar a dudas la oferta que obtenga la mayor ponderación es la que permitirá que logre satisfacer de manera más amplia el interés general.

4.2.5 Conclusión

Conforme al artículo 2, numeral 3, de la Ley 1150 de 2007, la convocatoria para que los interesados presenten sus propuestas en materia de consultoría o interventoría debe adelantarse mediante la modalidad de concurso de méritos, lo que generó un gran avance porque esta modalidad de escogencia del contratista valora más la idoneidad representada en conocimiento técnico e intelectual que el precio. De acuerdo a Suarez (2007)

Es esta una de las más importantes innovaciones de la reforma. La “materia gris” no se puede valorar a precio. En ese sentido la reforma revive el llamado “concurso de méritos”, por virtud del cual se premia el talento y la experiencia en la contratación de consultoría por encima del precio, creando las condiciones para un desarrollo vigoroso de esta área, responsable, entre otras cosas, de los diseños y de la interventoría de las obras públicas (pág. 35).

Pese a que los posibles contratistas deben reunir una serie de requisitos habilitantes que les permite permanecer en proceso, existen una cualidades técnicas e intelectuales que definen y diferencian la calidad de las propuestas y que permiten a la administración escoger la mejor para

ejecutar la contratación, repercutiendo en la calidad de las obras y disminuyendo los riesgos, donde las más afectadas son las comunidades que esperan que el Estado garantice sus derechos y satisfaga sus necesidades en el entendido que la contratación pública es la forma como el Estado realiza procesos de abastecimiento para satisfacer las necesidades detectadas en sus gobernados.

En el concurso de méritos, al igual que en las demás modalidades de selección del contratista, resulta indispensable observar los principios establecidos en la normativa que regula los contratos en Colombia, no obstante esta modalidad de selección permite dar una aplicación más profunda al principio de selección objetiva, porque no limita esta tarea de escogencia de la administración a unos criterios habilitantes, ni al precio como factor de selección, sino que permite tener en cuenta y darle valor a la idoneidad representada en conocimiento de la persona que concurra. En la teoría, el mecanismo constituye una manifestación concreta de los principios de transparencia, eficiencia y selección objetiva que la Constitución y la Ley 80 de 1993 exigen a la administración pública.

El concurso de méritos se ha consolidado en Colombia como una modalidad de selección que busca priorizar la idoneidad técnica y profesional de los contratistas, relegando el factor económico a un lugar secundario. Este diseño pretende garantizar que la contratación estatal se oriente hacia la calidad y no únicamente hacia el menor precio. En la teoría, el mecanismo constituye una manifestación concreta de los principios de transparencia, eficiencia y selección objetiva que la Constitución y la Ley 80 de 1993 exigen a la administración pública.

En definitiva, el concurso de méritos constituye un instrumento valioso para asegurar que los procesos de contratación pública respondan al interés general mediante la selección de los oferentes más competentes. Sin embargo, su efectividad depende de una implementación rigurosa y transparente, acompañada de una adecuada planeación contractual y de un sistema de control

que limite la discrecionalidad y promueva la participación plural. Solo así esta modalidad podrá cumplir plenamente su propósito de fortalecer la gestión pública y garantizar un uso responsable de los recursos públicos.

4.3 Aproximación conceptual a la modalidad de mínima cuantía.

La modalidad de selección de mínima cuantía es un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de las Entidades Estatales. Esta modalidad de selección tiene menos formalidades que las demás y tiene características especiales (Colombia Compra Eficiente, sf)

Cabe resaltar que esta modalidad es aplicable a cualquier tipo de objeto contractual, siempre que el valor del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la Entidad Estatal.

Para establecer cuándo es posible aplicar la modalidad de selección por mínima cuantía, se debe emplear una operación matemática sencilla, primero, es necesario considerar el monto del presupuesto de la entidad contratante, con el fin de identificar la porción asignada a la menor cuantía. Una vez realizado el análisis y determinado el valor disponible para este tipo de contratación, se calcula el 10 % de dicha suma, que corresponde al límite destinado para celebrar contratos bajo esta modalidad.

El valor que cada Entidad Estatal maneja para mínima cuantía está dado por la siguiente tabla:

Tabla 7. *Cálculo del valor de mínima cuantía*

Presupuesto anual de la Entidad Estatal (SMLMV)	Menor cuantía (SMLMV)	Mínima cuantía (SMLMV)
Igual o mayor a 1.200.000	1.000	100
Entre 850.000 y 1.200.000	850	85

Presupuesto anual de la Entidad Estatal (SMLMV)	Menor cuantía (SMLMV)	Mínima cuantía (SMLMV)
Entre 400.000 y 850.000	650	65
Entre 120.000 y 400.000	450	45
Menos de 120.000	280	28

Nota. Adaptado de Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (2024), manual de la modalidad de selección de mínima cuantía, https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf

La modalidad de mínima cuantía se creó para simplificar y agilizar la contratación estatal cuando el monto del contrato es bajo, evitando trámites excesivos y costos administrativos innecesarios, como veremos a en la siguiente tabla el trámite es sencillo y rápido con el objeto de optimizar el uso de recursos públicos.

Tabla 8. Etapas del proceso de Mínima Cuantía

Etapas	Descripción	Normatividad	Tiempo estimado
Planeación	La entidad define la necesidad, objeto, presupuesto y requisitos mínimos.	Ley 80 de 1993, art. 25; Decreto 1082 de 2015, arts. 2.2.1.1.1.5 y 2.2.1.2.1.1; modificado por Decreto 1860 de 2021 art. 2.	Variable según la entidad (aprox. 3-5 días hábiles, no regulado en plazo específico)
Publicación de la invitación	Se publica en SECOP la invitación a presentar ofertas, con requisitos y condiciones.	Decreto 1082 de 2015, arts. 2.2.1.2.1.2 y 2.2.1.2.1.3; modificado por Decreto 1860 de 2021 art. 2.	Mínimo 1 día hábil
Recepción de ofertas	Los interesados presentan sus ofertas dentro del plazo fijado.	Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.4; modificado por Decreto 1860 de 2021 art. 2.	Entre 1 y 5 días hábiles según entidad.
Evaluación	La entidad evalúa las ofertas y verifica el cumplimiento de los requisitos.	Ley 80 de 1993, art. 29; Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.5; modificado por Decreto 1860 de 2021 art. 2.	1 a 3 días hábiles
Adjudicación	Se adjudica el contrato a la oferta más favorable y se publica en SECOP.	Ley 80 de 1993, art. 30; Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.6; modificado por Decreto 1860 de 2021 art. 2.	1 día hábil
Ejecución del contrato	Firma y cumplimiento de las obligaciones contractuales.	Ley 80 de 1993, arts. 40 y 41; Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.7.	Según lo estipulado en el contrato (no existe plazo fijo en la norma)

4.3.1. Estructura normativa de la modalidad de selección de mínima cuantía.

Con la invención del Decreto 2474 del 2008 se instituyó dentro de la legislación colombiana la modalidad de selección de mínima cuantía, la cual era aplicable, cuando el valor del contrato por celebrar fuese igual o inferior al diez por ciento (10%) de la menor cuantía, atendiendo a la clasificación realizada previamente por el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 en el literal b) del numeral 2.

Mientras que en la práctica se justificaba su existencia para dar respuesta a necesidades inmediatas, en el plano jurídico su nacimiento fue controvertido. En palabras de Guzmán (2019)

En principio, esta figura jurídica entró como un salvavidas para la contratación de aquellas necesidades cuyas cuantías eran bajas y para las cuales, el procedimiento de la menor cuantía se configuraba en un exceso; sin embargo, el procedimiento llevado a cabo para su creación y reglamentación, fue claramente marcado por la ilegalidad, y así fue detectado por el Consejo de Estado frente a las diferentes demandas incoadas, pues mediante decreto el Ejecutivo no podía crear figuras jurídicas suplantando la función del Legislativo; la única solución era que el mismo Congreso expidiese una norma que lo regulara y agregarlo a los procesos de selección ya existentes.

De acuerdo a lo anterior el Congreso expidió la Ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción” y en su artículo 94 estableció dicha modalidad aplicable cuando el valor del contrato no excede del 10 % de la menor cuantía de la entidad, adicionándose al artículo 2 de la Ley 1150 del 2007.

Más tarde, La Ley 2069 de 2020 o Ley de Emprendimiento, también intervino, reforzando la regulación sobre esta modalidad en materia de compras públicas, ratifico que la cuantía sigue siendo el criterio principal para activar esta modalidad, con independencia del objeto. Su artículo

30 modificó el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual regula la mínima cuantía. Esta norma dispuso aspectos del procedimiento como: i) el término mínimo para publicar la invitación, ii) el plazo mínimo de recepción de las ofertas, iii) el factor de evaluación que define la selección del proponente y iv) el perfeccionamiento del contrato.

Ulteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1860 (2021)

Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones³.

De esta manera, el artículo 2 del Decreto 1860 del 24 de diciembre de 2021, que modifica los artículos del Decreto 1082 de 2015, constituye la reglamentación del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, al desarrollar las reglas aplicables a esta modalidad de selección, lo relevante de este decreto es que reduce los plazos y simplifica los requisitos.

Recientemente el Decreto 142 (2023) adicionó un párrafo al artículo 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015, para que los estudios previos de mínima cuantía puedan —y deben— incluir aspectos ambientales y sociales, conforme a lo establecido en el parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del mismo decreto, de igual forma añadió el artículo 2.2.1.2.4.2.19 al Decreto 1082 de 2015, instando a las entidades estatales a estructurar sus procesos de contratación (incluyendo mínima cuantía) en lotes o segmentos, con el fin de facilitar la participación de las Mipymes.

³ Entre los aspectos reglamentados por el mencionado decreto se encuentra el procedimiento de mínima cuantía. Así las cosas, el artículo 2 modifica la Subsección 5 de la Sección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, que se titula «Mínima Cuantía», por lo que reglamenta esta modalidad de selección con fundamento en lo establecido en el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020.

4.3.2. Evolución jurisprudencial de la modalidad de mínima cuantía

Aunque el proceso de selección por mínima cuantía se caracteriza por su sencillez, se encuentra sustentado en los principios de celeridad, eficacia y economía que orientan tanto la función administrativa como la contratación estatal. Esta modalidad facilita la escogencia del contratista a través de un trámite breve y con reducidas exigencias formales, lo que permite atender de manera ágil las necesidades más frecuentes de las entidades públicas. Precisamente por estas particularidades, puede percibirse como un procedimiento con menores formalidades, situación frente a la cual la jurisprudencia ha emitido pronunciamientos.

Hoy día, los contratos sin formalidades plenas no están previstos por la legislación nacional, pues, como se dijo, el parágrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993 fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. Ahora se les denomina contratos de mínima cuantía y se encuentran regulados por los artículos 2 de la Ley 1150 de 2007 y 94 de la Ley 1474 de 2011 y por el capítulo V del Decreto 734 de 2012; no obstante la denominación que reciban, realmente los contratos de mínima cuantía están desprovistos de algunas formalidades, como la instrumentación por escrito del acto contractual y ello hace que el tratamiento sea muy similar al que reciben los denominados contratos sin formalidades plenas; sin embargo, es de anotar que en el proceso de formación del consentimiento en los contratos de mínima cuantía, quien presenta la oferta es quien tiene la expectativa de contratar con la entidad estatal y ésta, a su turno, es la que acepta, de manera expresa e incondicional, la oferta presentada por el particular, sin que en estos casos pueda darse el perfeccionamiento del contrato por el consentimiento tácito de los intervinientes, contrario a lo que sucedía en los contratos sin formalidades plenas. (Sentencia 23001-23-31-000-1998-08976-01(26140), 2012)

4.3.3. Desarrollo Doctrinal de la modalidad de mínima cuantía

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE) ha definido normativamente esta modalidad en los siguientes términos:

La mínima cuantía es una modalidad de selección en virtud de la cual la entidad estatal realiza una convocatoria pública para recibir ofertas de bienes, obras o servicios cuyo valor no excede el diez por ciento (10%) de su menor cuantía. El elemento central de esta modalidad de selección se encuentra exclusivamente en la cuantía, de manera que independientemente del objeto del contrato y siempre que su valor no excede el diez por ciento de la menor cuantía de la entidad, se deberá acudir a la modalidad de selección de mínima cuantía.

Las reglas aplicables a esta modalidad de selección son las consagradas en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2 del Decreto 1860 de 2021, y el artículo 5 del Decreto 142 de 2023 (Agencia Nacional de contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2024, pág. 5)

Ahora bien, desde una perspectiva doctrinal, Guzmán (2019) enfatiza en que esta modalidad se distingue por su simplicidad y por la preeminencia del factor económico:

En esta modalidad es primordial el precio como único factor de selección y, por ende, se traslada la responsabilidad de verificación de la calidad a la entidad estatal, quien no puede olvidar que la mínima cuantía es un proceso con menos formalidades y al cual no se le puede agregar factores de evaluación diferentes al valor. (Guzmán, 2019)

De manera complementaria, Dávila (2016) sostiene que la mínima cuantía debe entenderse como un procedimiento “especial”, al constituir una excepción frente a la licitación pública:

La mínima cuantía es un procedimiento de selección “especial” porque es una excepción a la regla general constituida por la licitación pública. Aunque ambas modalidades implican un llamado general a presentar ofertas, efectuado por la entidad estatal interesada en contratar, la mínima cuantía es distinta de la licitación en otros aspectos, como su conducencia y su procedimiento: lo primero, porque solo procede por razón de una cuantía específica, y lo segundo, porque sus requisitos, etapas y términos son especiales (Vinuela, 2016, pág. 463).

En la misma línea, Rico (2019) explica que la finalidad de este régimen fue precisamente dar mayor agilidad a los procesos contractuales de menor valor:

Con este régimen, se trata de dar mayor celeridad a la contratación en cuantías como la indicada, las cuales, de no mediar esta previsión, deberían adelantarse necesariamente por procesos amplios y menos rápidos como la licitación, el concurso de méritos o la selección abreviada. En otras palabras, esta modalidad es un procedimiento de selección de contratistas de bienes, obras o servicios, cuando la cuantía no supere el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad estatal, independientemente del objeto contractual, es decir, de la materia (Rico, 2019, pág. 671)

Finalmente, el mismo autor advierte que la mínima cuantía debe entenderse también en el marco de los denominados procedimientos residuales, lo que refleja su carácter excepcional dentro del régimen contractual:

Conforme con la preceptiva prevista en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, estatuto anticorrupción, que es el exclusivo marco normativo de esta modalidad, la misma es aplicable SIEMPRE que el

valor del contrato no supere ese tope, lo que de paso niega la potestad reglamentaria de cada entidad estatal en esta modalidad de selección.

Así las cosas, es viable afirmar que en materia comercial estatal colombiana hay dos procedimientos residuales.

El primero, la licitación pública que es aplicable cuando no medie procedimiento especial, es decir, cuando el asunto no deba adelantarse por concurso de méritos, selección abreviada o contratación directa, que es precisamente lo que le confiere su carácter residual, no de regla general como lo afirma la Ley 1150 de 2007.

El segundo, que es justamente la contratación de mínima cuantía, es decir, la equivalente al 10% de la menor cuantía, aplicable cuando el valor del contrato sea inferior a ese porcentaje, sin consideración a la materia, lo que implica que no obstante el bien, obra o servicio a contratar tenga vía procedimental propia, como ocurriría por ejemplo con una interventoría (cuyo trámite especial y propio es el concurso de méritos), si la misma no supera el 10% de la menor cuantía de la entidad, deberá seleccionarse el contratante por la vía de este procedimiento (Rico, 2019, pág. 671).

En síntesis, la modalidad de mínima cuantía se configura como un mecanismo excepcional dentro de la contratación estatal, cuyo eje central es la cuantía del contrato y no el objeto de este. La doctrina coincide en señalar que, si bien responde a la necesidad de dotar de mayor celeridad y simplicidad los procesos de selección en contratos de bajo valor, también implica trasladar a la entidad estatal la responsabilidad de garantizar la calidad del bien, obra o servicio contratado. Autores como Guzmán resaltan la primacía del precio como único criterio de selección, mientras que Dávila subraya su carácter especial frente a la licitación pública y Rico enfatiza en su naturaleza residual y en las limitaciones que impone a la potestad reglamentaria de las entidades.

De esta manera, la mínima cuantía no solo representa una alternativa ágil para la gestión contractual, sino que también plantea debates jurídicos en torno a su alcance, a su configuración como excepción y a los riesgos que conlleva su aplicación práctica.

4.3.4. Criterios y alcance del principio de selección objetiva en la modalidad de mínima cuantía.

El principio de selección objetiva se erige como un eje fundamental de la contratación estatal en Colombia, en tanto persigue que la escogencia de los contratistas responda a parámetros verificables y previamente definidos por la ley, garantizando que las decisiones no se encuentren mediadas por juicios de valor personales, preferencias particulares o intereses subjetivos. Al respecto, la Ley 80 de 1993 en su artículo 29 establece que:

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (Ley 80, 1993, art. 29)

Esta disposición refleja que la contratación pública debe estar orientada hacia el cumplimiento del interés general, lo cual exige que la valoración de las propuestas se realice con base en elementos técnicos y jurídicos que permitan asegurar transparencia y eficiencia en el proceso.

Posteriormente, La Ley 1150 de 2007, que modificó en parte la Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación Estatal), incluyó cambios significativos en torno a la selección objetiva. Antes de esta reforma, aspectos como la experiencia, la capacidad financiera y la organización como condiciones particulares de los proponentes eran objeto de calificación, lo que generaba ventajas iniciales para oferentes con amplia trayectoria y, podía ser utilizado por funcionarios para diseñar pliegos de condiciones que beneficiaran a determinados contratistas (Pino, 2005).

Estas condiciones ahora son exigidas al contratista como requisitos habilitantes, para la presentación de la propuesta, sin otorgarles ningún tipo de puntuación, la misma recaería sobre las condiciones técnicas y económicas y en el caso de la contratación de mínima cuantía se reduciría solo a la propuesta económica, dándole prelación a la propuesta más económica presentada.

En su contenido, la selección objetiva integra factores como la calidad del bien o servicio, la experiencia e idoneidad del contratista, su capacidad de ejecución, la eficiencia en la propuesta y, de manera complementaria, el precio. La relación costo–beneficio se concibe como un elemento de conveniencia para la administración, pero no como un fin en sí mismo. En consecuencia, el precio más bajo no siempre equivale a la oferta más favorable.

No obstante, en el marco de la modalidad de mínima cuantía surgen tensiones en la aplicación de este principio. Dado que esta figura se caracteriza por la simplicidad y rapidez en el trámite, en muchos casos la decisión termina reduciéndose a la escogencia de la propuesta con menor valor económico. Tal práctica, aunque pueda parecer coherente con la idea de austeridad en el gasto público, puede desvirtuar el verdadero alcance de la selección objetiva, pues se corre el riesgo de contratar con oferentes que carezcan de idoneidad técnica o que presenten propuestas que comprometan la calidad del objeto contractual, especialmente cuando se trate de escoger personal con características de idoneidad específicas, como es el caso de consultores.

Sobre este punto, la jurisprudencia ha advertido sus riesgos. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-415 (1994), señaló que la selección objetiva no se limita al análisis del precio, sino que exige ponderar las condiciones que hagan realmente más favorable una propuesta para la administración. En la misma línea, el Consejo de Estado ha reiterado que la oferta económicamente más baja no siempre satisface el interés general, pues la contratación pública debe garantizar calidad, eficiencia y cumplimiento (Sentencia exp. 16066, 2007).

En conclusión, el principio de selección objetiva supone una decisión fundada en criterios verificables que aseguren la satisfacción del interés general. Sin embargo, la práctica de privilegiar exclusivamente la oferta más económica en la modalidad de mínima cuantía reduce su alcance y puede terminar por vaciar de contenido dicho principio, transformando la contratación en un procedimiento formal que no necesariamente garantiza eficiencia, calidad ni transparencia en el uso de los recursos públicos.

4.3.5. Conclusión

La modalidad de mínima cuantía se presenta como un mecanismo excepcional dentro de la contratación estatal, cuyo principal objetivo es dotar de agilidad, simplicidad y economía a los procesos de bajo monto. Su incorporación normativa —desde la Ley 1150 de 2007, reforzada por la Ley 1474 de 2011, la Ley 2069 de 2020 y decretos reglamentarios recientes— buscó atender necesidades frecuentes de las entidades públicas mediante trámites breves y con escasas exigencias formales, lo cual se traduce en eficiencia administrativa y reducción de costos operativos.

Sin embargo, esta simplicidad procedimental no la hace adecuada para todos los objetos contractuales. Particularmente, cuando se emplea para seleccionar consultores, interventores o profesionales que requieren acreditar competencias técnicas y experiencia, la modalidad de mínima cuantía resulta insuficiente y riesgosa. Al reducir la decisión a un análisis meramente económico, se desatiende la valoración de factores esenciales como la idoneidad, la calidad de la propuesta técnica o la capacidad profesional del contratista, trasladando toda la carga de verificación a la entidad contratante.

En este escenario, se configura una vulneración directa del principio de selección objetiva. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-415 de 1994, estableció que dicho principio no puede

limitarse al precio, sino que exige ponderar criterios verificables que hagan realmente más favorable una propuesta. Asimismo, en la Sentencia C-300 (2012), el tribunal reiteró que el interés general demanda procesos de contratación que garanticen calidad y transparencia, incluso en modalidades simplificadas. La aplicación de la mínima cuantía en consultorías contradice este estándar, pues el precio más bajo difícilmente asegura la mejor propuesta para la administración.

En la misma línea, el Consejo de Estado en la Sentencia 23001-23-31-000-1998-08976-01(26140), (2012) precisó que, aunque esta modalidad elimina ciertas formalidades, no puede confundirse con contratos desprovistos de garantías. La jurisprudencia advierte que su uso indiscriminado en procesos que exigen calificación técnica desconoce el verdadero alcance de la selección objetiva y aumenta el riesgo de comprometer la calidad del objeto contractual.

La doctrina respalda esta crítica: Guzmán (2019) subraya que la centralidad del precio en esta modalidad desplaza factores sustantivos de calidad; Dávila (2016) la concibe como un procedimiento excepcional frente a la licitación pública; y Rico (2019) enfatiza que, en su carácter residual, solo debe aplicarse cuando el valor no supere el tope establecido y siempre en objetos compatibles con la simplicidad de su diseño.

En suma, aunque la mínima cuantía es un mecanismo valioso para dar celeridad a la gestión contractual en adquisiciones de bajo monto, su uso para seleccionar consultores desnaturaliza los fines de la contratación pública y vulnera el principio de selección objetiva, al privilegiar únicamente el costo sobre la calidad y la idoneidad técnica. La experiencia comparada y la propia jurisprudencia nacional demuestran que, en estos casos, el concurso de méritos constituye la modalidad idónea, pues garantiza que la escogencia del contratista responda a criterios técnicos y no a factores puramente económicos. De esta forma, se asegura que la eficiencia administrativa no

se logre a costa de la transparencia, la calidad ni del interés general que debe inspirar toda contratación estatal.

4.4 Analizar el régimen jurídico de la selección objetiva

4.4.1 Régimen jurídico del deber de la selección objetiva

Este capítulo pretende explorar como se encuentra regulada, interpretada por la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” y aplicada, la Selección Objetiva para el caso de la contratación estatal en Colombia.

En la Ley 80 de 1993, la selección objetiva es preceptuada desde diferentes dimensiones: como Procedimiento, como principio, y como Deber.

A continuación, se presentarán las diferentes perspectivas:

Tabla 9. Dimensiones de la selección objetiva.

PROCEDIMIENTO	PRINCIPIO	DEBER
Haciendo alusión a selección objetiva como las Etapas, métodos, actos jurídicos, o medios para lograr la celebración de un contrato.	Adoptando la teoría de Dworkin, se concibe como una norma. “Los principios son normas que ordenan que se realice algo en la medida de lo posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas” ²⁴ (Alexy, 1988)	Obligación jurídica (de hacer o no hacer-omitir-)
Enmarcado dentro del principio de transparencia (artículo 24 numeral 8 / artículo 37 parágrafo 1 – Ley 80 de 1993)	Enmarcado dentro del principio de transparencia (artículo 24 numeral 5 literal b/ numeral 9 parágrafo 2 y 3/ artículo 38- Ley 80 de 1993)	Artículo 29 / artículo 76 Ley 80 de 1993
Etapas dentro del procedimiento contractual sin mediar ningún tipo de interés, garantizando	Principio orientador dentro del proceso contractual, escogencia del oferente de manera objetiva.	La obligación atribuida a los funcionarios de las entidades públicas de actuar de manera

PROCEDIMIENTO	PRINCIPIO	DEBER
reglas/requisitos objetivos, y claros.	Ponderación de principios en la mínima cuantía para el caso de consultores Principio de Selección objetiva Versus Principio de economía.	imparcial y justa para preservar la objetividad de sus actuaciones so pena de un reproche de conducta con posibles consecuencias disciplinarias/ administrativas/ fiscales/ penales (sanción en caso de incumplimiento). en la ley 1952 de 2019, Código general disciplinario, en su artículo 26 establece que incumplir con los deberes constituye una falta disciplinaria.

Aterrizando los conceptos presentados para el caso que nos atañe, la selección objetiva en el proceso de mínima cuantía para la escogencia de consultores, tomándola como la definición de *procedimiento*, se presenta con la finalidad de que cada acto jurídico expedido, o actuación realizada por la entidad pública vaya encaminada a la escogencia del oferente sin mediar ningún tipo de interés más allá de cumplir cada etapa del proceso como lo dispone la normatividad vigente y en todo caso evitando la declaratoria desierta del mismo , Según el Concepto C-145 (2024) de la Agencia Nacional de Contratación Pública, la declaratoria desierta consiste en la decisión de la entidad contratante de no adjudicar el contrato, es decir, no seleccionar un contratista, cuando concurren los supuestos legales señalados (por ejemplo, que ninguna oferta sea habilitable o que no se haya presentado oferta alguna). Esta figura está regulada además por el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el cual demanda que las entidades estatales, al declarar desierto un proceso, expresen de forma clara y detallada las razones que impiden cumplir la selección objetiva. por lo tanto, cada uno de esas etapas, constituye en sí misma la selección objetiva, en consecuencia, la publicación de la invitación pública, estudios previos y demás documentos, pone en ejercicio dicho procedimiento, al igual que recibir observaciones o solicitudes de aclaración a

la invitación, el plazo para solicitud limitación MIPYME , la publicación aviso limitación MIPYME las limitación a mipymes puede ser definida de la siguiente manera: La limitación a MiPymes es un incentivo en la contratación pública que permita que pequeñas empresas puedan participar en procesos contractuales, dándole preferencias a estas siempre y cuando cumplan y se someten a unos requisitos que ha diseñado el mismo legislador. Luego procede la expedición de adendas (cuando aplique), respuesta de observaciones (cuando aplique), la de recepción de ofertas, evaluación de la oferta económica, verificación de requisitos habilitantes de la propuesta con menor precio y solicitud de subsanación en caso de proceder, Publicación del informe de evaluación, Recibo de observaciones al informe de evaluación / Término de subsanación, Respuesta a observaciones y/o aceptación de oferta que en el procedimiento de mínima cuantía hace las veces de Adjudicación.

Como principio, la selección objetiva se toma como norma orientadora, en la aplicación de criterios o requisitos claros, imparciales y verificables en cada una de las etapas/ actos o documentos del proceso, sin que pueda ser influido por posibles beneficios personales o prejuicios a favor o en contra de un proponente.

En el proceso de mínima cuantía que se adelanta para la escogencia de consultores se puede evidenciar el choque de dos principios, por un lado se encuentra el de selección objetiva que implica que los criterios habilitantes del proceso permitan escoger al mejor proponente, y por otro el principio de economía, desarrollado en el artículo 25 de la Ley 80 (1993), establece trámites con “austeridad de tiempo”; este mandato implica que las entidades públicas deben procurar la simplificación de trámites y la eliminación de formalismos innecesarios, con el fin de optimizar los recursos disponibles y agilizar la gestión administrativa. La austeridad de tiempo, por tanto, no significa precipitación en las decisiones, sino el deber de actuar con eficiencia, reduciendo al

mínimo las demoras injustificadas que puedan afectar la satisfacción del interés general. por lo que se pasó de un proceso de concurso de méritos (que se desarrolla aproximadamente en tres a cuatro semanas) en el que se puede establecer requisitos ponderables y que representen beneficios para la entidad como mayor experiencia e idoneidad para la elección de los contratistas a una mínima cuantía cuya mejor propuesta consiste en el menor valor de la oferta económica (que tiene lugar en una semana).

El principio que en el caso concreto representa a la Entidad gestora del proceso es el de “Economía”, considerando que está velando desde diferentes aristas y en este caso particular se ajusta mejor a los fines constitucionales y legales y a el interés general que llevan implícito el proceso contractual así las cosas al momento de seleccionar el consultor por un lado busca satisfacer con la necesidad de la contratación y por otro pretende disminuir considerablemente el tiempo y que acarrea un proceso de concurso de méritos, además de disminuir gastos si se mira desde la óptica de la escogencia del menor valor.

Respecto al principio que se ve afectado aparentemente es la “selección objetiva”, ya que, como se ha expuesto anteriormente, el prescindir ciertos requisitos, para realizar la mínima cuantía, que en el concurso de méritos son obligatorios puede aparentemente eventualmente desencadenar que la elección del contratista consultor no se trate sobre el más competente sino al que pueda entregar el producto por menor valor.

Ahora nos trasladamos al DEBER de selección objetiva de los funcionarios involucrados dentro del proceso de selección de un consultor, es importante considerar que el mencionado deber tiene que estar presente sin importar la clase de proceso que se adelante para la selección de un contratista, no podría verse afectado por incluir o no criterios ponderables, ya que desde la

planeación del mismo se debe de advertir las calidades indispensables de futuro contratista necesarias para llevar a cabo la ejecución del objeto.

Tabla 10. *Comparativo entre Mínima Cuantía y Concurso de Méritos*

Característica	Mínima cuantía	Concurso de méritos
Criterio de selección y oferta más favorable	Menor valor de la propuesta económica. artículo 2. Decreto 1860 de 2021. “Modificación de la Subsección de la Sección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015”.	Ponderación de criterios: a) la experiencia del interesado y del equipo de trabajo y b) la formación académica del equipo de trabajo. Decreto 1082 de 2015 ARTÍCULO 2.2.1.2.1.3.2.
Requisitos	Habilitantes	Habilitantes y asignación de puntaje.
Experiencia y capacidad financiera y organizacional del proponente	Decisión de la entidad si la solicita o no. Artículo 2. Decreto 1860 de 2021	Es habilitante exigir experiencia y capacidad financiera
Exigencias mínimas de experiencia y Formación académica del equipo de trabajo del consultor	Decisión de la entidad si se solicita o no.	Debe cumplirse con por lo menos los requisitos mínimos.
Experiencia y formación académica adicional	No se tiene en cuenta	Otorga puntaje
Agilidad del proceso	Alta, aproximadamente en una semana se agota con cada una de las etapas.	Menor, el proceso lleva de tres a cuatro semanas, por ser de mayor complejidad y más estructurado y con términos más amplios en cada una de sus etapas.
Riesgo	Podría sacrificarse la calidad si el proceso no se planea o estructura de la manera adecuada.	Tiempo adicional para obtener el contrato, También podría implicar una mayor inversión por parte de la entidad, ya que, al tratarse de un proceso más estructurado, requeriría la participación de un mayor número de funcionarios.

La objetividad que se refiere ese deber, también está en establecer los parámetros necesarios para proteger los intereses de la entidad, permitiendo actuar a la entidad con eficiencia, agilidad, permitiendo la transparencia y pluralidad de oferentes.

La objetividad implicada en este deber trasciende la simple elección del contratista y se orienta a la definición de criterios precisos y medibles que permitan salvaguardar los intereses

públicos de la entidad. Dicho principio exige que las decisiones se adopten con base en fundamentos técnicos, económicos y jurídicos previamente establecidos, garantizando así la imparcialidad en todo el procedimiento. Gracias a ello, la entidad puede actuar con mayor eficacia y celeridad administrativa, fortaleciendo al mismo tiempo la transparencia, la libre concurrencia y la participación plural de oferentes. Este enfoque evita que la contratación pública se vea influenciada por factores personales o arbitrarios y contribuye a consolidar la confianza en la gestión estatal. En última instancia, la selección objetiva se convierte en un instrumento esencial para que la adjudicación recaiga sobre la propuesta más conveniente para los fines institucionales, asegurando un manejo responsable y equitativo de los recursos públicos.

4.4.2 Analizar los criterios que se deben tener en cuenta cuando concurren las dos modalidades de selección (Mínima cuantía y el concurso de méritos)

Iniciamos con una comparativa de los dos tipos de procesos aludidos a lo largo del trabajo:

Podemos observar como en el concurso de méritos se desprenden una serie de pautas que se encuentran relacionadas con las condiciones de los proponentes que la entidad debe tener en cuenta para establecer lo más conveniente para ella; dividido en requisitos habilitantes (capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización), y por otro lado, métodos/ponderación/ aplicación de fórmulas (factores técnicos y económicos), que de alguna manera respalda que los interesados junto con su equipo de trabajo cuenten con una experiencia y formación académica mínimamente exigida.

En atención a lo previamente expuesto en esta investigación, el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1150 (2007) dispone que, en los procedimientos de selección de consultores, el precio queda

excluido como parámetro de evaluación, al establecerse de manera expresa la imposibilidad jurídica de emplearlo como factor de determinación del adjudicatario.

En concordancia con lo expuesto en los apartados anteriores, el artículo 24, numeral 5, literal d) de la Ley 80 (1993) establece de manera expresa que “en ningún caso se podrá incluir el precio como factor de escogencia para la selección de consultores”. Esta disposición busca garantizar que la contratación de servicios de consultoría se base en criterios de idoneidad, experiencia, capacidad técnica y calidad profesional, y no en la oferta económica, disposición contraria a lo dispuesto para el trámite bajo la modalidad de mínima cuantía en el cual la oferta seleccionada será la del menor precio.

Por otro lado, en la mínima cuantía los requisitos habilitantes de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la ley 1860 de 2021, que modifico el artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 (el cual regula el procedimiento para la contratación de mínima cuantía), pueden ser tan mínimos, ya que por ejemplo establece la posibilidad de exigir o no una experiencia mínima o también la discrecionalidad de exigir o no requisitos de capacidad financiera; por lo cual dependerá de los funcionarios que estructuren el proceso garantizar que los requisitos mínimos exigidos se encuentren acorde a la complejidad del consultor que se necesita.

Asimismo, este panorama indiscutiblemente lleva a la duda sobre si el menor valor a la hora de contratar un consultor, representa para las entidades estatales la oferta más favorable, cuando este criterio de selección fue pensado originalmente para las adquisiciones de bienes y servicios de características técnicas uniformes; todo dependerá del ejercicio del deber de selección objetiva y planeación que ejerzan los funcionarios a cargo de los procesos de selección que permitan que los requisitos habilitantes dentro de la mínima cuantía se encuentren acordes al objeto del contrato que se pretende celebrar.

4.4.3 Conclusión

¿Con qué probabilidad se vulnera el principio de economía si prevalece el principio de selección objetiva para la selección de consultores?, en la práctica tiene implicaciones no solo del tiempo que se requiere para desarrollar un concurso de méritos, que es un proceso que necesita de procedimientos y etapas más amplias que los dispuestos para la mínima cuantía, sino también en materia de talento humano, ya que comprende un mayor grado de complejidad y participación de profesionales por parte de la entidad gestora; o en su defecto, si la respuesta no es el concurso de méritos para la escogencia de consultores para procesos cuyo valor no excede del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, debería crear y establecer normativamente un proceso especial, como se han sugerido en otros escenarios, pero la pregunta sería entonces, por qué establecer un proceso especial, con todo lo que ello implica en materia presupuestal y legislativa, si la mínima cuantía puede aplicar a ese tipo de contratación independientemente de su objeto.

¿Con qué probabilidad se vulnera el principio de selección objetiva si prevalece el principio de economía? En este punto resulta pertinente abordar el aspecto central de la discusión; es posible o no que el proceso de mínima cuantía para la escogencia de un consultor pueda garantizar a la entidad que además de obtener el beneficio económico, el proponente favorecido sea igual de competente e idóneo para ejecutar el contrato, que si se hubiese escogido por cuenta de un concurso de méritos; para esto tenemos, que no solo en la mínima cuantía se pueden solicitar el cumplimiento de unos requisitos mínimos (requisitos habilitantes), puede a consideración de la entidad y al grado de complejidad de objeto del proceso exigir experiencia, requerir un equipo técnico y/o profesional a los proponentes y los requisitos habilitantes que considere necesarios para garantizar que cualquiera de los interesados podría desarrollar el alcance del objeto sin poner

en riesgo al mismo, solo que, a diferencia del concurso de méritos, estos requisitos no serían ponderables (es decir, que no otorgan puntaje). Asimismo, podría llegarse a la conclusión que resulta de mayor beneficio para la entidad gestora, ya que aseguraría que la propuesta de menor valor de manera obligatoria se encuentra apta para ejecutar y cumplir con el objeto.

Entonces, en realidad para que la escogencia de un consultor idóneo para la entidad depende del cumplimiento del deber de selección objetiva por parte de los funcionarios para estructurar el proceso desde los requisitos habilitantes de la mínima cuantía; no serían prescindibles criterios de ponderación para establecer cuál es la oferta más beneficiosa si desde los habilitantes se tiene claridad de las necesidades que busca cubrir la entidad independientemente del valor que pueda costar.

Así las cosas, a manera de conclusión, y de acuerdo al tema expuesto, no sería viable adelantar por concurso de méritos la escogencia de un consultor por lo que ello implica para la entidad (tiempo, mientras un concurso de méritos se puede adjudicar aproximadamente en 3 semanas, en la mínima cuantía puede hacerse en una), tampoco necesario establecer un proceso especial cuando el presupuesto oficial del proceso es inferior del 10% de la menor cuantía, porque con el proceso de mínima cuantía bien estructurado puede garantizar a la entidad un consultor apto; no tendría sentido que se estableciera un nuevo proceso cuando actualmente se cuentan con las herramientas para desarrollar de manera adecuada y con beneficios para las entidades. Se trata de fortalecer los requisitos habilitantes de tal manera que hasta la propuesta económica más favorable (la de menor valor) pueda desarrollar y cumplir sin ningún tipo de riesgos el contrato, se lograría estableciendo parámetros o criterios más robustos, en especial en la exigencia sobre los perfiles de los profesionales y claridad sobre el producto que los consultores debe entregar.

En los procesos de mínima cuantía no existe una limitante que involucre que no se pueda requerir a los oferentes estándares especializados, o algún tipo de idoneidad específica. Si bien esos requisitos no otorgarían puntaje, garantizan que todos los interesados se encuentren en la capacidad de cumplir con lo encomendado por la entidad.

Es por ello que para proteger los demás principios de la contratación pública dentro del proceso de mínima cuantía, la selección objetiva debe ser tomada más que como principio y procedimiento como un DEBER, desde la obligación jurídica de los funcionarios que actúan por parte de la entidad de HACER, de estructurar, de planear, de conocer la necesidad de la entidad y de qué manera puede satisfacerse la misma, en pocas palabras, MEJORAR LAS CONDICIONES DE LA INVITACIÓN PÚBLICA (que hace las veces de proyecto de pliego de condiciones y/o pliego de condiciones en los procesos que superan la mínima cuantía).

No se debe incurrir en la falacia de asumir que por tratarse de un proceso de MÍNIMA cuantía debe construirse con base en requisitos MÍNIMOS, en ningún lado la normatividad aplicable lo establece o limita de esa forma, si bien el procedimiento es más breve, la solicitud de experiencia opcional, así como las garantías pre contractuales y contractuales, y equipo de trabajo (formación académica, experiencia del personal clave evaluable) y no existe asignación de puntaje, aun así los gestores de dichos procesos cuentan con la capacidad de requerir parámetros que permitan cumplir con sus expectativas a la hora de la ejecución de un contrato, solo que, lo anterior implica un verdadero estudio de la necesidad de la entidad y no solo contar con las plantillas de mínima cuantía que utilizan para otros tipos de procesos de menor envergadura.

Es así como la Obligación jurídica del deber de selección objetiva en los contratos de consultoría, cuando aquella se adelanta bajo la modalidad de mínima cuantía recae netamente en la responsabilidad de los funcionarios quienes construyen los documentos del proceso (estudios

previos, ficha técnica/anexos técnicos, invitación pública, análisis de riesgos, estudio de mercado, entre otros), y la forma en que garantizan que solo las personas idóneas sean partícipes de los mismos se centra en que los requisitos habilitantes exigidos a los proponentes sean coherentes con la calidad de producto que la entidad desea recibir.

En consecuencia, para los procesos de mínima cuantía orientados a la selección de consultores, no debe existir una confrontación entre los principios de economía y selección objetiva, pues ambos pueden coexistir armónicamente cuando la entidad diseña adecuadamente los parámetros de participación. Cuando se actúa con rigor técnico y jurídico, la mínima cuantía no solo es suficiente, sino que se convierte en un mecanismo eficaz, ágil y seguro para obtener propuestas económicas favorables sin sacrificar la idoneidad del consultor seleccionado. De ahí que la discusión sobre la prevalencia de un principio sobre otro pierda sentido: en la práctica, su compatibilidad es no solo posible, sino necesaria para lograr procesos más eficientes, responsables y ajustados a la finalidad de la contratación estatal.

5. Conclusiones

La investigación desarrollada permitió constatar que la concurrencia entre la modalidad de mínima cuantía y el concurso de méritos en los contratos de consultoría constituye una problemática de carácter estructural dentro del sistema de contratación público colombiano, lleva una tensión dos principios que, aunque formalmente son compatibles, pero que en la práctica se manifiestan como fuerzas contrapuestas, que son el principio de economía y el principio de selección objetiva. Con el estudio se demuestra que, cuando se trata de la selección de consultores e interventores (cuyas obligaciones recaen esencialmente en el análisis técnico especializado y la definición de parámetros que inciden en la planeación y ejecución de proyectos de inversión

pública), la prevalencia automática del criterio del menor precio, propio de la mínima cuantía, resulta incongruente con la naturaleza jurídica y funcional de este tipo contractual.

Desde la perspectiva constitucional, la contratación estatal es un instrumento para la materialización del interés general y, en esa medida, el proceso de selección del contratista debe asegurar que el Estado cuente con los medios intelectuales y técnicos idóneos para adoptar decisiones adecuadas en materia de inversión, planeación, diseño y control. El artículo 209 de la Constitución Política impone a la administración la obligación de obrar conforme a principios como la eficacia, la economía, la moralidad, la transparencia y la imparcialidad; sin embargo, el principio de economía no puede ser interpretado como un mandato de simplificación procedimental en donde se sacrifique la calidad técnica en aquellos contratos cuyo cumplimiento tiene un impacto determinante en la estructura, seguridad y sostenibilidad de las decisiones públicas. Este trabajo demuestra que la aplicación estricta de la mínima cuantía implica que se le está dando una lectura reduccionista del principio de economía, desconociendo que la función administrativa está orientada a maximizar la satisfacción del interés colectivo y no simplemente a reducir costos o tiempos procedimentales.

En el plano legal, el análisis sistemático de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y sus decretos reglamentarios permite afirmar que la configuración del contrato de consultoría obedece a un criterio de tipicidad funcional, es decir, su esencia radica en la generación de conocimiento técnico especializado que requiere una valoración cualitativa de la experiencia, formación y capacidad profesional del contratista. Por su parte, el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia ha reiterado que las obligaciones de los consultores son preferentemente intelectuales y que el valor de la oferta no debe constituir en un criterio determinante para la selección, precisamente porque la idoneidad técnica es un presupuesto indispensable para la

satisfacción de los fines estatales. En este sentido, el concurso de méritos se erige como la modalidad que mejor concreta el principio de selección objetiva, al estructurar un proceso en el que la ponderación de factores técnicos garantiza la escogencia de la oferta más favorable en términos de calidad y no de precio, pero sin dejar atrás a este último, solo que no es su punto primordial.

No obstante, la aparición de la modalidad de mínima cuantía en 2011 introdujo una regla que desplaza automáticamente al concurso de méritos cuando el presupuesto oficial estimado es inferior al 10% de la menor cuantía de la entidad, independientemente del objeto contractual. Esta regla, aunque fue diseñada para agilizar procesos administrativos de bajo impacto técnico, ha generado una distorsión cuando se aplica a la consultoría, pues el criterio de selección como se ha señalado, queda reducido simplemente al precio, desconociendo la valoración técnica que históricamente ha caracterizado este tipo de contratos. Es así como con la investigación evidenció que esta situación compromete la materialización del principio de selección objetiva, el cual, como lo dispone la jurisprudencia, no se limita a evitar decisiones arbitrarias, sino que exige una escogencia racional fundada en la idoneidad técnica del oferente.

Desde la perspectiva de la teoría jurídica, el conflicto identificado puede explicarse a partir de los postulados de Ronald Dworkin (como se citó en Vargas et al., 2017) sobre la igualdad profunda y la integridad del derecho; el Estado tiene la obligación política y moral de tratar a cada uno de sus administrados con la misma importancia, lo que implica que los estándares técnicos aplicados en la selección de consultores no pueden variar en función de consideraciones meramente presupuestales cuando lo que está en riesgo es la calidad de proyectos que impactan directamente los derechos colectivos⁵. La aplicación mecánica de la mínima cuantía desconoce

⁵ Agua potable, transporte, infraestructura, servicios públicos, entre otros.

esta exigencia, pues permite que territorios o entidades con menor capacidad presupuestal accedan a estudios y diseños de menor calidad, generando desigualdad material y comprometiendo la eficacia de la gestión pública.

Los hallazgos también permiten concluir que la tensión entre ambas modalidades revela una omisión estructural del legislador, como lo es la ausencia de una excepción expresa que reconozca la singularidad técnica de los contratos de consultoría dentro del régimen de mínima cuantía. Esta omisión ha llevado a las entidades a aplicar un procedimiento que no garantiza la selección del consultor más idóneo y que, en escenarios complejos, puede incrementar los riesgos contractuales, aumentar la probabilidad de sobrecostos en la ejecución de obras, afectar la planeación sectorial y, en síntesis, comprometer la eficacia y eficiencia del gasto público.

Frente a este panorama, el trabajo propone una alternativa de armonización normativa y administrativa consistente en fortalecer los requisitos habilitantes dentro de la mínima cuantía, de modo que solo puedan ser evaluadas por precio aquellas propuestas presentadas por oferentes que acrediten altos estándares de experiencia, idoneidad profesional, capacidad financiera y conformación adecuada del equipo de trabajo. Esta propuesta, además de ser compatible con la Sentencia C-004 de 2017⁶, constituye una solución pragmática que permite mantener la simplicidad procedimental de la modalidad sin comprometer la calidad técnica del consultor seleccionado.

Finalmente, la investigación permite afirmar que el modelo vigente de selección de consultores mediante mínima cuantía resulta insuficiente para garantizar la materialización integral del principio de selección objetiva y, en determinados escenarios, puede comprometer la satisfacción del interés general al permitir la selección de consultores basados exclusivamente en

⁶ Que reconoció la importancia de los requisitos habilitantes como filtro técnico previo en la mínima cuantía.

el precio. A partir del análisis constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial desarrollado, se concluye que es necesaria una revisión normativa o reglamentaria que:

1. Reconozca explícitamente la singularidad técnica de los contratos de consultoría.
2. Permita excepcionar, modular o complementar la regla del menor precio en la mínima cuantía.
3. Establezca mecanismos de evaluación cualitativa previos o concurrentes, incluso en escenarios de bajo monto.
4. Armonice los principios de economía, eficacia y selección objetiva sin sacrificio de la calidad técnica.

Solo mediante una reinterpretación integral del régimen actual o una intervención legislativa, será posible superar la tensión evidenciada y garantizar que la contratación de consultores se mantenga alineada con los fines esenciales del Estado, con la integridad del sistema jurídico y con las exigencias de una gestión pública orientada al interés general y la igualdad material. La efectiva ejecución del principio de selección objetiva —como mandato jurídico, como garantía democrática y como criterio de justicia administrativa— exige que los contratos de consultoría, incluso bajo mínima cuantía, se adjudiquen a quienes demuestren las más altas calidades técnicas y profesionales, asegurando así que las decisiones públicas se fundamenten en criterios sólidos, responsables y orientados al bienestar colectivo.

Referencias

- A. Rezi and M. Allam,. (1995). Techniques in array processing by means of transformations . En *Control and Dynamic Systems Vol. 69* (págs. 133-180). San Diego: Academic Press.
- Agencia Nacional de Contratación Pública . (24 de enero de 2025). *Concepto N° C-203* . Obtenido de Vlex: <https://vlex.com.co/vid/concepto-n-c-203-905941234>
- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente . (23 de octubre de 2024). *Concepto C-577 de 2024*. Obtenido de Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente : <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-577-de-2024/>
- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *¿En qué consiste el contrato de interventoría?* Recuperado el 24 de junio de 2025, de Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/pregunta-frecuente/en-que-consiste-el-contrato-de-interventoria>
- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (22 de noviembre de 2021). *Concepto C-654*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=118861>
- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (21 de junio de 2023). *Concepto C-204*. Obtenido de Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-204-de-2023/>
- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (16 de julio de 2024). *Concepto C-145* . Obtenido de Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-145/>

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (26 de agosto de 2024).

Concepto C-249 de 2024. Obtenido de Relatoria Colombia Compra:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-249-de-2024/>

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (23 de octubre de 2024).

Concepto C-577 de 2024. Obtenido de Relatoria Colombia Compra:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-577-de-2024/>

Agencia Nacional de contratación Publica Colombia Compra Eficiente. (2024). *Manual de la*

modalidad de selección de mínima cuantía. Obtenido de Colombia Compra :

[https://www.colombiacompra.gov.co/wp-](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

[content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pd](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

[f](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

Agencia Nacional de contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (2024). *Manual de la*

modalidad de selección de mínima cuantía. Obtenido de

[https://www.colombiacompra.gov.co/wp-](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

[content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pd](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

[f](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

Agencia nacional de contratación pública Colombia Compra Eficiente. (2024). *Manual de*

Modalidad de Seleccion de mínima cuantía. Obtenido de Agencia nacional de contratación

pública Colombia Compra Eficiente: [https://www.colombiacompra.gov.co/wp-](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

[content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pd](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

[f](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

Agencia Nacional de contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (28 de noviembre de

2024). *Manual de supervisión e interventoría* . Obtenido de Agencia Nacional de

contratación Pública Colombia Compra Eficiente:

https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/04/cce-gco-ma-03_manual_de_supervision_e_interventoria_v1_28112024_2_1.pdf

Agencia nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (02 de mayo de 2025).

Concepto C-365 de 2025. Obtenido de Relatoria Colombia Compra: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-365-de-2025/>

Agencia Nacional de Contratación Publica Colombia Compra Eficiente. (2025). *Guía de*

lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de la Guajira - objetivo sexto constitucional de la sentencia T-302 de 2017. Obtenido de Colombia Compra: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/GUIA-DE-LINEAMIENTOS-DE-TRANSPARENCIA-Y-.pdf>

Alexy, R. (1988). Sistema jurídico, principios jurídicos y razón prácticas. *Doxa* 5, 139-151.

Obtenido de <https://rua.ua.es/server/api/core/bitstreams/5b640e3d-fcc4-444d-8e78-e4220afdee90/content>

Alexy, R. (2003). *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoria de los principios*.

Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Amaya Rodríguez, C. F. (2020). La selección objetiva en la contratación estatal: una limitación al

principio de la autonomía de la voluntad de la teoría general del negocio jurídico. *Revista Temas Socio Jurídicos*, treinta y nueve (39)(78), 32-55. Obtenido de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/download/3833/3326/14095>

American Psychological Association. (s.f.). *Style and Grammar Guidelines*. Recuperado el 17 de

enero de 2020, de Apastyle: <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines>

- Arias Rojas, C. P. (25 de noviembre de 2015). Propuesta para el cálculo del factor multiplicador para contratos de consultorías de obras civiles. *Tesis de Maestría*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes Colombia. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/be71d510-26ed-4d07-8369-43853ca85e7e/content>
- Arroyave Flórez, J. (agosto de 2017). *Abces jurídico*. Obtenido de Contratación pública o estatal: <https://repository.ces.edu.co/server/api/core/bitstreams/dc44da4e-1ab9-42a7-9f66-54a84e24ab5c/content>
- Asamblea Constituyente de Colombia. (7 de julio de 1991). Constitución Política. *Artículo 2*. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 199. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Atienza, M., & Ruiz Manero, J. (1991). Sobre principios y reglas. *Cuadernos de filosofía del derecho*, 101-120. Obtenido de <https://www.cervantesvirtual.com/obra/sobre-principios-y-reglas-0/>
- Cabarcas Rodríguez, L. V., & Buitrago Sierra, K. G. (2025). El principio de economía en la contratación estatal colombiana: análisis de la jurisprudencia y su correspondencia con la teoría económica. *Revista de derecho y Economía*, 215-240. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/10631/18614>
- Carrillo Torres, L. (2022). Aproximación a los pliegos tipo de infraestructura de transporte – El pliego tipo de mínima. *Tesis de maestría*. Universidad del Rosario. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/e97ec00b-5864-4d78-900f-4ff6c90636b8/content>

- Castro Cuenca, C. G., García López, L. F., & Martínez Vargas, J. R. (2010). *La contratación Estatal: teoría general : perspectiva comparada y regulación internacional*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/items/0893c7d2-9de2-4942-8bd4-17672ff62b31>
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Manual de la modalidad de seleccion de mínima cuantía*. Recuperado el 2025 de agosto de 13, de Superintendencia de industria y comercio: https://sigi.sic.gov.co/SIGI/files/mod_documentos/anexos/147/ANEXO%20No.%203%200%20MANUAL%20MINIMA%20CUANTIA.pdf
- Congreso de la República. (28 de octubre de 1993). Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 41.094. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#I
- Congreso de la República. (16 de julio de 2007). Ley 1150. *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*. Bogota D.C.: Diario Oficial No. 46.691. Obtenido de http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- Congreso de la República. (16 de julio de 2007). Ley 1150. *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.: Diario Oficial No. 46.691. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República. (12 de julio de 2011). Ley 1474. *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.: Diario Oficial 48128. Obtenido de

<http://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Consejo de Estado (2007, 29 de agosto). Sentencia 85001-23-31-000-1996-00309-01(15324). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Obtenido de [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/85001-23-31-000-1996-00309-01\(15324\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/85001-23-31-000-1996-00309-01(15324).pdf)

Consejo de Estado. (30 de noviembre de 2006). Sentencia 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832). C.P. Alier Eduardo Hernandez Enriquez. Obtenido de [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/25000-23-26-000-2001-01008-01\(30832\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/25000-23-26-000-2001-01008-01(30832).pdf)

Consejo de Estado, (2006, 30 de noviembre). Sentencia 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832). C.P. Alier Eduardo Hernandez Enriquez. Obtenido de [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/25000-23-26-000-2001-01008-01\(30832\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/25000-23-26-000-2001-01008-01(30832).pdf)

Consejo de Estado (2007, 3 de mayo). Sentencia exp. 16066

Consejo de Estado. (20 de mayo de 2010). Sentencia 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992). C.P. Enrique Jose Arboleda Perdomo. 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)

Consejo de Estado. (2011, 13 de octubre). Sentencia 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719).

C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa Obtenido de
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-26-000-2011-00039-00\(41719\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-26-000-2011-00039-00(41719).pdf)

Consejo de Estado. (2012, 3 de octubre). Sentencia 23001-23-31-000-1998-08976-01(26140).

C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Obtenido de
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/S3/23001-23-31-000-1998-08976-01\(26140\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/S3/23001-23-31-000-1998-08976-01(26140).pdf)

Consejo de Estado. (2024, 6 de diciembre). Sentencia 25000-23-26-000-2010-00213-01 (69.285),

C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Obtenido de
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/02/25000232600020100021301.pdf>

Consejo de Estado (2012, 28 de marzo). Sentencia 73001-23-31-000-1999-00536-01(22471).

Obtenido de <https://vlex.com.co/vid/587015287>

Consejo de Estado, (2013, 28 de febrero). Sentencia 25000-23-26-000-2000-00732-01(24266).

C.P. Danilo Rojas Betancourth Obtenido de
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/128/S3/25000-23-26-000-2000-00732-01\(24266\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/128/S3/25000-23-26-000-2000-00732-01(24266).pdf)

Consejo de Estado. (2000, 15 de junio). Sentencia 10963. C.P. Ricardo hoyos Duque. Obtenido de

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6917>

Corte Constitucional (2017 de enero). Sentencia C-004/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-004-17.htm>

Corte Constitucional (1992, 5 de junio). Sentencia T-406. M.P. Ciro Angarita Barón. Obtenido de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>

Corte constitucional, (1994, 22 de septiembre). Sentencia C-415. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-415-94.htm>

Corte Constitucional, (2012, 25 de abril). Sentencia C-300/2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt

Chaljub. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-300-12.htm>

Dávila Vinuesa, L. G. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Bogotá D.C.: Legis.

Departamento Nacional de Planeación . (19 de julio de 2021). *Invitación Pública mínima Cuantía*.

Obtenido de Departamento Nacional de Planeación :

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratacion/INVITACI%C3%93N%20DNP-MC-014-2021.pdf>

Función Pública. (s.f.). *Glosario*. Recuperado el 27 de noviembre de 2025, de Función Pública:

<https://www1.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Entidad+Estatal>

Guevara Rivera, Y. C., & Ramírez Montes, J. M. (2021). 30 años de la Constitución Política de

1991: Análisis de la contratación directa en materia educativa. *Revista Doctrina Distrital*,

Primero (1)(3), 1-29.

Guzmán Hernández, L. F. (2019). Problemáticas en la contratación pública de mínima cuantía

dentro de las entidades públicas con bajo presupuesto. Resultados de entrevistas aplicadas.

Revista Logos Ciencia & Tecnología, 198-211. Obtenido de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2422-42002019000200198

- Jaimes Fernández, E. (2023). Análisis jurídico de la vulneración del principio de la selección objetiva en los contratos de consultoría y/o interventoría, adelantados en la modalidad selección de mínima cuantía en la contratación estatal. Obtenido de Tesis de grado maestría/Universidad Simón Bolívar: <https://bonga.unisimon.edu.co/items/c23c7063-6dab-44c7-9484-24efadde15a9>
- Jiménez Gómez, D., & Restrepo Gonzáles, E. (2020). Concurrencia de concurso de méritos y mínima cuantía: conflicto y violación de principios. *Trabajo de grado*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. Obtenido de <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/9495>
- Mantilla Pallares, C. M. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Revista Principia Iuris*, No. 22, 143. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/349443392_IMPORTANCIA_DEL_PRINCIPIO_DE_SELECCION_OBJETIVA_DEL_CONTRATISTA_EN_EL_PROCEDIMIENTO_DE_LICITACION_PUBLICA_EN_COLOMBIA
- Mendez Rua, F. A. (agosto de 2016). Reflexión crítica de la selección de consultores a través de la contratación de mínima cuantía. *Trabajo de grado, tesis de maestría*. Universidad Pontificia Bolivariana. Obtenido de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/3070/T.G.%20Fredy%20Andr%c3%a9s%20M%c3%a9ndez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Agricultura. (14 de abril de 2016). *Manual de supervisión e interventoría*. Obtenido de

https://www.minagricultura.gov.co/contrataciones/Documents/Manuales/Manual_de_Supervision_e_Interventoria_V7.pdf

Ministerio de Transporte. (2001). *Manual de procesos de interventoria y supervision de contratos*.

Ministerio del trabajo. (2020). *Ministerio del trabajo*. Obtenido de Manual de contratación :

<https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59626886/Manual+de+Contratacion.pdf>

Miranda Medina, M. J. (2016). La regla o el principio de la selección objetiva en la contratación

pública colombiana. *Revista verba iuris*, 65-84. Obtenido de

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/6/3>

Parra Parra, J. E. (2002). *El contrato de interventoría*. Bogotá D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda.

Pino Ricci, J. (2005). *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Presidente de la República de Colombia. (2 de febrero de 1983). Decreto Ley 222. *Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial. Año CXIX. N. 36189. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>

Presidente de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082. *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 49523. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Presidente de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082. *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación*

- Nacional*. Bogotá D.C.: Diario oficial No. 49523. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>
- Presidente de la República de Colombia. (13 de abril de 2021). Decreto 399. *Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. y 2.2.1.2.3.1.14., y se adicionan unos párrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector A*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161571>
- Presidente de la República de Colombia. (1 de febrero de 2023). Decreto 142. *or el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solida*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 52.295. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=244816>
- Presidente de la República de Colombia. (13 de septiembre de 1989). Decreto 2090. Bogotá D.C.: Diario Oficial de septiembre 13 de 1989. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27983>
- Restrepo Montoya, C. A. (2020). De la contratación estatal en Colombia. *Pluriverso*, 79-95. Obtenido de <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/article/view/1360>
- Rico Puerta , L. (2019). *Teoría general y practica de la contratación estatal*. Bogotá D.C.: Leyer.
- Rincón Jácome, B. A., & Salomón Castro, J. A. (2008). *La aplicación de los principios de la contratación estatal a los pliegos de condiciones en concurso de méritos*. Obtenido de Trabajo de grado. Especializacion contratación estatal:

<https://intellectum.unisabana.edu.co/server/api/core/bitstreams/7bdf9f5f-c873-52b7-e053-7e0910accd73/content>

Saldaña Pabón, P. C. (3 de junio de 2016). *Análisis de los procesos de contratación de consultoría desde la normatividad y la gestión de buenas practovas en la etapa contractual*. Obtenido de Trabajo de grado:

<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/548eefed-5237-44b0-a7a9-90a444e55539/content>

Sole, A. C. (2006). *Instrumentación Industrial*. Mexico: Alfaomega.

Suarez Beltrán, G. (2007). *Reforma al estatuto general de contratación de la administracion pública. Comentarios a la Ley 1150 de 2007*. Bogotá D.C.: Legis.

Vargas, A. (diciembre de 2017). Ronald Dworkin, Justice for Hedgehogs, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2013, 506 pp. *Revista de Fundamentación Jurídica*, 356-365. Obtenido de <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/7386/4630>

Vidal Vanegas, H. (2002). *Interventoría de edificaciones: para arquitectos, ingenieros, constructores y tecnólogos*. Medellín: Heriberto Vidal Vanegas.

Vinueza, D. (2016). *Régimen Jurídico de la contratación estatal* (Vol. 3a ed.). Bogotá D.C.: Legis.