

JESÚS MARINO OSPINA MENA

---

# SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS Y MODELOS SELECTIVOS EN COLOMBIA

*Actualizado con las Leyes 2080 de enero 25 de 2021, 2160 de noviembre 25 de 2021 y la Ley 2195 de enero 18 de 2022*

Edición 2022



---

---

# **SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS Y MODELOS SELECTIVOS EN COLOMBIA**

**Actualizado con las Leyes 2080 de enero 25 de 2021, 2160 de  
noviembre 25 de 2021 y la Ley 2195 de enero 18 de 2022.**

Edición 2022

---

---

---

---

I.S.B.N 978-628-7529-27-4

I.S.B.N Digital 978-628-7529-28-1

© Jesús Marino Ospina Mena 2022  
marinospina@hotmail.com

© Editorial Diké S.A.S. 2022  
www.editorialdike.com

---

**Editorial Diké S.A.S.**

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com  
Medellín - Colombia

**Bogotá D.C. Librería**

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander Tel.: 704 6822  
Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

**San José de Costa Rica**

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23  
e-mail: jadguzman@yahoo.com  
editorialdike@hotmail.com

**Caracas-Venezuela**

Av. Urdaneta, esq. Ibarra, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010 /  
info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04  
RIF: J-30797099-5

**Panamá**

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad  
de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

**Diseño y diagramación**

Lucio F. Chunga Cheng  
e-mail: dikesas.diagramacion@gmail.com

**Sistemas de Compras Públicas y Modelos Selectivos en Colombia**  
**1ra edición impresa en marzo de 2022**

**Esta edición fue impresa en los talleres de Termimpresos Calle 72 Sur**  
**No. 43A-18 Cel.: 3116473467 e-mail: crawlq@yahoo.com Medellín - Colombia**

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

---

---

---

---

**JESÚS MARINO OSPINA MENA**

Presidente del Instituto Colombiano de Contratación Estatal y  
Servicios Públicos "INCOES"  
Conjuez Consejo de Estado  
Profesor Universitario

# **SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS Y MODELOS SELECTIVOS EN COLOMBIA**

**Actualizado con las Leyes 2080 de enero 25 de 2021, 2160 de  
noviembre 25 de 2021 y la Ley 2195 de enero 18 de 2022.**

Edición 2022



---

---

*Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia*

Ospina Mena, Jesús Marino

Sistemas de compras públicas y modelos selectivos en Colombia : actualizado con las leyes 2080 de enero 25 de 2021, 2160 de noviembre 25 de 2021 y la ley 2195 de enero 18 de 2022 / Jesús Marino Ospina Mena. -- Medellín : Editorial Diké, 2022.

744p.

ISBN: 978-628-7529-27-4 --- 978-628-7529-28-1 (digital)

Contiene bibliografía.

1. Compras oficiales - Aspectos jurídicos - Colombia 2. Contratos públicos - Aspectos jurídicos - Colombia I. Título

CDD: 346.861023 ed. 23

CO-BoBN- a1088691

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez  
Presidente Honorario del Comité Editorial

---

---

## TABLA DE CONTENIDO

<i>PRESENTACIÓN</i> .....	19
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	23
<i>DEFINICIONES</i> .....	31

### CAPÍTULO I

#### SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES

1. Introducción .....	57
2. De la noción de sistemas de compras públicas .....	63
2.1. La competencia en los sistemas de compras públicas .....	64
3. Herramientas que pueden utilizarse en los sistemas de compras públicas .....	66
3.1. La tienda virtual del Estado Colombiano - TVEC .....	68
3.1.1. Los acuerdos marcos de precios .....	69
3.1.2. Instrumentos de agregación de demanda .....	71
3.1.2.1. Concurrencia de la contratación directa con el proveedor único en los sistemas de compras pública .....	72
3.1.2.2. Beneficios e instrumentos vigentes de agregación de demanda .....	72
3.1.2.3. ¿Cómo realizar una compra en línea en la tienda virtual? .....	74
3.1.3. La contratación de mínima cuantía en grandes superficies .....	86
3.1.3.1. Adquisición en Grandes Superficies .....	88
3.1.3.2. Generalidades de las Grandes Superficies .....	89
3.1.3.3. El conflicto de concurrencia de otra modalidad de selección con la mínima cuantía. ¿Cómo resol- verlo? .....	91
a. Concurrencia de contratación directa y la mínima cuantía .....	92
b. Concurrencia del concurso de méritos y la mínima cuantía .....	92

	c. Concurrencia de selección abreviada por acuerdo marco de precios y mínima cuantía... 93
3.1.3.4.	¿Cómo realizar una adquisición en línea mediante la contratación de mínima cuantía para grandes superficies en la tienda virtual? (i.- Registro e ingreso a la Tienda Virtual. ii.- Búsqueda del bien en la Tienda Virtual del Estado Colombiano. iii.- Análisis de las condiciones para adquirir bienes por Gran Almacén. iv.- Solicitud de Orden de Compra. v.- Orden de Compra).....94
3.2.	El Secop II como sistema de compras públicas ..... 106
3.2.1.	Procedimientos para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes ..... 107
a.	La subasta inversa ..... 107
a.i.	<i>Tipos de subastas</i> ..... 108
a.ii.	<i>Procedimiento de la subasta inversa</i> ..... 108
b.	Compra por catalogo derivado de la celebración de un acuerdo marco de precios ..... 111
b.i.	<i>Procedencia del Acuerdo Marco de Precios.</i> ..... 113
b.ii.	<i>Utilización del acuerdo marco de precios</i> ..... 116
c.	Bolsas de productos ..... 117
c.i.	<i>Régimen aplicable</i> ..... 119
c.ii.	<i>Planeación de una adquisición en bolsa de productos</i> ..... 120
c.iii.	<i>Requisitos para ser comisionista</i> ..... 121
c.iv.	<i>De la Lista de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes</i> ..... 122
c.v.-	<i>Garantía única a favor de la entidad estatal</i> ..... 122
4.	¿Qué Entidades Estatales están obligadas a publicar en el SECOP II? ..... 124
4.1.	Marco normativo y generalidades del SECOP..... 124
4.2.	Obligación de publicar de las empresas de servicios público..... 125
4.3.	Obligación de publicar los contratos y la actividad contractual 126
4.4.	Los conceptos emitidos y la doctrina Constitucional sobre la obligación de publicar..... 129

4.4.1. El Departamento Nacional de Planeación.....	129
4.4.2. La Contraloría General de la República.....	130
4.4.3. La Superintendencias de Servicios Públicos.....	132
4.4.4. El Consejo de Estado .....	133
4.4.5. La Procuraduría General de la Nación.....	134
4.4.6. La Corte Constitucional .....	135
4.5. Conclusiones generales del deber de publicación de las empresas de servicios públicos.....	138
4.6. No disponibilidad del SECOP II .....	143
4.6.1. Trámites contractuales que pueden afectarse .....	144
4.6.2. Definiciones.....	146
4.6.3. Implementación del protocolo para las fallas del SECOP II.....	149
4.6.4. Indisponibilidad del SECOP I .....	151
5. El caso especial del manejo de las llamadas cajas menores .....	153
5.1. Constitución y funcionamiento de las cajas menores.....	153
5.2. Monto de las cajas menores.....	155
5.3. Prohibiciones en las cajas menores .....	156

## CAPÍTULO II

### MODELOS CONVENCIONALES DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

1. Introducción.....	165
2. Puesta en común - Delimitación entre los mecanismos de selec- ción y los sistemas de compras del Estado. ....	170
2.1. Diferencias del representante legal, jefe de la entidad y orde- nador del gasto.....	177
2.2. La delegación en la contratación estatal.....	181
3. Adquisiciones de las Entidades Estatales .....	189
4. Criterios para la escogencia de la modalidad de selección .....	195
4.1. Criterio económico .....	199
4.2. Criterio material.....	203
4.3. ¿Cuál es el criterio que prevalece en caso de confrontación? .....	204
5. Mecanismos convencionales de selección.....	210

5.1.	La licitación pública .....	214
5.1.1.	Procedimiento especial para las ofertas en la licitación de obra pública .....	219
5.1.2.	Procedimiento general de la licitación pública .....	227
5.1.2.1.	Estudios previos.....	237
5.1.2.2.	Los prepliegos y pliegos de condiciones definitivos.....	246
5.1.2.3.	Naturaleza de los pliegos de condiciones .....	257
5.1.2.4.	Pliegos o documentos tipo.....	261
	a. Documentos tipo para los pliegos de condiciones ¿son un verdadero instrumento para combatir la corrupción? .....	266
	b. Ámbito de aplicación de los pliegos tipo en el decreto 342, decreto 2096 de 2019, decreto 594 de 2020 y la Ley 2022 de julio 22 de 2020. ....	270
	c. Término de caducidad en los pliegos de condiciones. ....	289
5.1.2.5.	Acto de apertura .....	304
5.1.2.6.	Audiencias públicas en la contratación .....	306
5.1.2.7.	Presentación de ofertas .....	311
	A. Clases de propuestas en el ECAP (i. Simples. ii. Alternativas. iii. Plurales o de estructura. iv. Especiales). ....	312
	B. ¿Como presentar una propuesta en el SECOP II?.....	318
	C. Clases de informes (i. Informe provisional. ii. Informe final. iii. Informe definitivo). ....	319
5.1.2.8.	Requisitos habilitantes .....	321
	⌘ Trámite de impugnación de la calificación y clasificación .....	329
	a. El K de contratación o capacidad residual.....	330
	b. Subsanación de los requisitos habilitantes.....	333
	c. Criterios aplicables de interpretación para el rechazo de las propuestas .....	336
5.1.2.9.	Fase de evaluación.....	338
	a. Naturaleza jurídica del informe de evaluación .....	341
	b. Factores de desempate de las propuestas.....	344

c. Ofertas artificialmente bajas.....	347
5.1.2.10. La adjudicación .....	357
a. Criterios de escogencia de la oferta más favorable .....	361
b. La subasta inversa .....	367
5.1.2.11. Arquitectura contractual.- ¿Cómo montar una licitación pública en línea en la página de Colombia Compra Eficiente en el SECOP II?.....	372
i. Creación del Proceso .....	372
ii. Edición de los prepliegos.....	373
iii. Edición del pliego definitivo y su publicación	375
iv. Adendas .....	376
v. Presentación de ofertas .....	376
vi. Apertura de ofertas y acta de cierre.....	378
vii. Informe de Evaluación .....	378
viii. Informe de Adjudicación .....	379
ix. Declaratoria desierta .....	381
5.2. La selección abreviada .....	381
5.2.1. Causales de contratación para la selección abreviada .....	382
1. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización.....	383
1.1. Los pliegos de condiciones para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes y de común utilización .....	383
1.2. Procedimientos para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes.....	384
a. La subasta inversa .....	384
b. Compra por catalogo derivado de la celebración de un acuerdo marco de precios.....	387
c. Bolsas de productos .....	393
2.- La contratación de menor cuantía .....	400
2.1. Procedimiento de la Selección abreviada de menor cuantía .....	402

2.2. Ejemplo práctico:.....	403
2.3. Selección de la modalidad cuando existe confrontación de la cuantía frente a otro criterio de selección .....	404
3. Celebración de contratos para la prestación de servicios de salud .....	410
4. La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto.....	417
5.- La enajenación de bienes del Estado.....	418
6.- Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas .....	420
6.1. Bolsas de productos de bienes y/o productos de origen o destino agropecuario .....	420
7.- Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta .....	423
7.1. Diferencia entre sociedad de economía mixta y las empresas de servicios públicas mixtas.....	424
7.2. Régimen jurídico aplicable a las empresas de servicios públicos .....	425
7.3. La aplicación preferente del régimen especial de los servicios públicos, frente al general de la descentralización en los términos del inciso 2º del párrafo 1º, del artículo 17 de la ley 142. ....	430
7.4. Las empresas de servicios públicas no requieren autorización de los concejos para participar en la creación de otra descentralizada de segundo orden .....	431
8.- Contratación de Entidades Estatales dedicadas a la protección de derechos humanos y población con alto grado de vulnerabilidad .....	435
9.- La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.....	435

10.- Bienes y servicios no uniformes de común utilización por parte de las entidades públicas .....	436
5.2.2. Arquitectura contractual.- ¿Cómo montar una selección abreviada en línea en la página de Colombia Compra Eficiente en el SECOP II?.....	437
i.- Creación del Proceso.....	439
ii.- Edición de los prepliegos .....	441
iii.-Edición del pliego definitivo y su publicación .....	443
iv.-Adendas .....	443
v.- Presentación de ofertas.....	444
vi.-Apertura del sobre económico.....	445
vii.-Configuración de la subasta en el Secop II .....	446
viii.- Desarrollo de la subasta en el SECOP II.....	449
ix.-Informe de la subasta realizada.....	449
x.- Adjudicación de subastas realizadas a través del SECOP II .....	450
5.3. La contratación directa.....	452
5.3.1. Causales de contratación directa.....	455
1.- La urgencia manifiesta.....	455
1.1. El acto administrativo que declara la urgencia manifiesta ¿constituye un acto precontractual o contractual? .....	457
1.2. Control fiscal en la urgencia manifiesta.....	461
2. Contratación de empréstitos .....	462
2.1. Contrato intuitu personae.....	466
2.2. Prohibición de pactar cláusulas exorbitantes en los contratos de empréstitos .....	466
3. Contratos y convenios interadministrativos.....	471
3.1. Limitaciones y prohibiciones a los negocios interadministrativos.....	474
4. La contratación de bienes y servicios en el sector defensa que necesiten reserva para su adquisición.....	477

4.1. Diferencia entre la contratación de bienes y servicios del sector defensa para la modalidad de selección abreviada y la contratación directa.....	478
5. Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas .....	482
6. Contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público. ....	484
7. Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.....	487
7.1. Libertad probatoria para demostrar el proveedor único.....	491
8. Contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales .....	492
8.1. El concepto de solución de continuidad en la Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021, de la Sección Segunda del Consejo de Estado .....	501
8.2. La modalidad de selección aplicable al contrato de prestación de servicios .....	503
8.2.1. La obligación de afiliación al sistema de salud en los contratos de prestación de servicios de personas naturales .....	504
8.3. El contrato de prestación de servicios y el elemento de subordinación como prueba del contrato realidad .....	505
8.4. La cuota litis o comisión de éxito como forma de remuneración de los contratos de prestación de servicios profesionales.....	509
8.4.1. Requisitos para el pacto de cuota litis o comisión de éxito en los contratos estatales .....	516

8.5. Límite de remuneración en pagos periódicos y continuos en contratos de prestación de servicios profesionales .....	521
9. El arrendamiento o adquisición de inmuebles .....	524
9.1. Arrendamiento de inmuebles .....	526
9.2. Adquisición o compra de inmuebles.....	528
9.3. Las cláusulas excepcionales en el arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles.....	531
10. Las nuevas causales de contratación directa introducidas en las leyes 1753 de 2015, ley 2080 de 2021 y 2160 de noviembre 25 de 2021.....	532
10.1. Bienes y servicios de la DNI .....	532
10.2. La selección de peritos o asesores técnicos en procesos judiciales .....	533
10.2.1. Características del dictamen pericial y formas de su valoración.....	534
10.3. Los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban con los cabildos Indígenas y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, contratos que las entidades estatales suscriban con los consejos comunitarios de las comunidades negras y contratos que las entidades estatales suscriban con las organizaciones de base de personas pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	535
5.3.2. Arquitectura contractual.- ¿Cómo montar una contratación directa en línea en la página de Colombia Compra Eficiente en el SECOP II?.....	539
i.- Creación del Proceso.....	540
ii.- Configuración del proceso.....	542
iii.-Cuestionario .....	546
iv. Documentos del Proceso .....	546
v.- Invitación .....	547
vi.- Publicación de los documentos definitivos del proceso .....	548

vii.- Evaluación requisitos habilitantes y técnicos de la oferta .....	549
viii.- Gestión del contrato .....	550
5.4. El concurso de méritos.....	552
5.4.1. Procedimiento del concurso de méritos.....	554
5.4.1.1. Aviso de convocatoria para la precalificación en el concurso de méritos.....	554
5.4.1.2. Informe de precalificación.....	555
5.4.1.3. Audiencia de precalificación.....	556
5.4.2. Concurso de arquitectura.....	556
5.4.2.1. Partes que intervienen en el concurso de arquitectura .....	557
5.4.2.2. Modalidades del concurso de arquitectura.....	558
5.4.3. Obligaciones de la Entidad Estatal promotora .....	558
5.4.4. Obligaciones del organismo asesor .....	560
5.4.5. Obligaciones del jurado calificador .....	561
5.4.6. Requisitos y obligaciones de los proponentes .....	563
5.4.7. Organismo asesor de la entidad.....	564
5.4.8. Composición del jurado calificador.....	564
5.4.8.1. Requisitos de los miembros del jurado calificador .....	565
5.4.8.2. Funciones del jurado calificador .....	565
5.4.8.3. Términos de referencia o bases del concurso .....	566
5.5. La contratación de mínima cuantía.....	567
5.5.1. Documentos del Proceso de la modalidad de mínima cuantía.....	570
a.- Estudios previos .....	570
b.- La invitación a participar.....	571
c.- Acta de cierre del Proceso de Contratación .....	571
d.- Solicitud para subsanar documentos .....	572
e.- Informe de evaluación y comunicación de la aceptación de la oferta.....	573
5.5.2. El conflicto de concurrencia de otra modalidad de selección con la mínima cuantía. ¿Cómo resolverlo? .....	573

a.- Concurrencia de contratación directa y la mínima cuantía .....	574
b.- Concurrencia del concurso de méritos y la mínima cuantía .....	575
c.- Concurrencia de selección abreviada por acuerdo marco de precios y mínima cuantía .....	575
5.5.3. Adquisición en Grandes Superficies .....	577
5.5.4. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía....	577
5.6. Las Asociaciones Público Privadas como mecanismo autónomo de selección del contratista .....	579
5.6.1. Presentación general y puesta en común.....	579
5.6.2. Noción de Asociación Público Privada.....	581
5.7. Resumen gráfico de las modalidades de selección.....	582

### CAPÍTULO III

#### LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS UN MODELO AUTÓNOMO DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

1. Introducción .....	587
2. Marco normativo de las Asociaciones Público privadas .....	593
3. Noción de Asociación Público Privada – APP. ....	595
4. Diferencias entre el contrato de concesión y las asociaciones público privadas .....	600
5. Contrato de concesión.....	603
5.1. Características y elementos del contrato de concesión .....	610
a. La remuneración .....	612
b. Distribución de riesgos .....	613
c. Propiedad y responsabilidad del bien o servicio debe ser del cedente .....	614
d. La reversión .....	616
5.2. Evolución histórica de los proyectos viales en Colombia.....	618
a). Concesiones de primera generación.....	621
b). Concesiones de segunda generación.....	624
c). Concesiones de tercera generación.....	627

d). Concesiones de cuarta generación [4G] .....	630
e). Concesiones de quinta generación [5G].....	638
5.3. Distribución de riesgos en el modelo de las concesiones de cuarta y quinta generación .....	642
6. La infraestructura en las APP .....	645
6.1. La infraestructura de transporte.....	645
6.2. Los servicios asociados y la infraestructura para la prestación de servicios públicos .....	647
7. Procedimientos de selección en las asociaciones público privadas .....	648
7.1. Procedimiento de la APP de iniciativa pública .....	651
7.1.1. Factores de selección en proyectos de APP de iniciativa pública.....	652
7.1.2. Valor del contrato en APP de iniciativa pública.....	653
7.1.3. Del sistema de precalificación .....	654
7.1.3.1. La precalificación .....	655
7.2. Procedimiento de la APP de iniciativa privada .....	656
7.2.1. Etapa de prefactibilidad .....	658
7.2.2. Etapa de factibilidad .....	661
8. Los patrimonios culturales sumergidos como mecanismo de APP.....	665
8.1. Marco Legal de los Patrimonios Culturales Sumergidos .....	667
8.2. Noción de Patrimonio Cultural Sumergido.....	669
8.3. Requisitos de las Propuestas de patrimonios culturales sumergidos .....	673
8.4. Reconocimiento al contratista de APP de patrimonio cultural sumergido.....	676

## CAPÍTULO IV

### SUPLEMENTO LEGISLATIVO

Ley 80 de 1993.....	679
Ley 1150 de 2007.....	710
BIBLIOGRAFÍA.....	729

## *PRESENTACIÓN*

La presente obra si bien es cierto desarrolla un contenido amplio de las normas procedimentales propias de las modalidades de selección del contratista y los sistemas de compras o adquisiciones de las Entidades Estatales, no se limita a esos aspectos meramente descriptivos; pues aborda además temas sustantivos con los que se enfrentan diariamente en la práctica la administración pública, es por ello que el contenido de este libro no solo contiene únicamente aspectos formales, si no que realiza un análisis integral sobre el tema, el cual tengo la certeza será de gran utilidad para todo tipo de lectores, estudiantes, funcionarios, operadores disciplinarios, fiscales y judiciales, que en últimas intervienen en la actividad contractual.

El libro así se compone de cuatro capítulos, el primer capítulo del libro se denomina «Sistemas de compras públicas de las Entidades Estatales» que tiene unas variantes frente a los tradicionales o convencionales procedimientos o formas de contratación de las Entidades Estatales, pues ellas vienen a constituir una particular y especial forma de abastecimiento, para las tipologías contractuales que recaigan sobre bienes y servicios.

Este capítulo estudia los sistemas de compras mediante tiendas virtuales y los instrumentos de agregación de demandas, que son unos verdaderos contratos gestionados de forma virtual, mediante la plataforma o portal de contratación que administra Colombia Compra Eficiente. Por último, se aborda el complejo y discutido manejo de las cajas menores en las entidades públicas.

El segundo capítulo es el atinente a los «Modelos convencionales de selección del contratista», haciendo referencia que estos constituyen un mecanismo convencional para la celebración de contratos, a través

de las modalidades de licitación, selección abreviada, contratación directa, concurso de méritos y la contratación de mínima cuantía, finalmente se suma como una sexta modalidad de contratación las Asociaciones Público Privadas.

Por la importancia de la figura de las APPs, el tercer capítulo del libro, se ocupa de «Las Asociaciones Público Privadas – un modelo autónomo de selección del contratista» como quiera que una de las propuestas de la obra es dar el tratamiento a las recién creadas Asociaciones Público Privadas, por sus siglas APPs, como una verdadera forma autónoma de selección del contratista, que se suma a las ya enunciadas en el Capítulo II. Conclusión a la que se llega después de un cuidadoso estudio de la Ley 1508 de 2012 y la Ley 1675 de 2013, el cual contiene procedimientos propios diferentes y excluyentes a los previstos en la Ley 80 de 1993 para la licitación pública, a los de la Ley 1150 de 2007 para la selección abreviada, la contratación directa y el concurso de méritos; y el de la Ley 1474 de 2011 para la contratación de mínima cuantía.

En efecto, tenemos que las APPs de iniciativa pública o privada para infraestructura, su alumbramiento germinal lo tenemos en la ley 1508 de 2012 y para los proyectos de APPs de patrimonios culturales sumergidos, están regulados por la Ley 1675 de 2013 y reglamentada en el Decreto 1698 de 2014.

El cuarto y último capítulo del libro hace referencia a la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, normas actualizadas con las recién expedidas ley 2080 de 2021, ley 2160 de noviembre 25 de 2021 y 2195 de enero 18 de 2022, todo ello con el exclusivo propósito de facilitar su consulta.

Los anteriores temas, han sido desarrollados en razón a que el mundo está en constante avance y evolución y el Derecho no es ajeno a ese fenómeno, como se advirtió en la obra «Régimen de la contratación – un salto a la contratación líquida» en el que resulta de gran pertinencia, la

presentación del libro *-Temas en Contratos Estatales-*<sup>1</sup>, en el que participé como uno de los editores del mismo, donde se dijo que: «Vivimos en una época de verdadera revolución del conocimiento. Una época en que nada queda en pie porque todo, aun lo que hemos concebido por años como absolutamente sólido y verdadero, se somete a duda y, lo que es más “no sabemos si peor o mejor” se revalúa en sus bases más esenciales.

El avance científico es francamente demoledor de una serie de conceptos y de prácticas que, hace tiempo, teníamos por definitivamente adquiridas; con razón decía alguien, que hoy el mundo es más grande y más pequeño que antes: más grande por cuanto lo conocemos en su totalidad, al menos geográficamente, circunstancia que amplió notablemente las fronteras del mundo antiguo; más pequeño porque la ciencia y la técnica han acercado las distancias de tal manera que bien pudieran tomarse como inexistentes. Piénsese en el tiempo que se requiere para que, en América, se conozca un suceso que ha ocurrido en el sitio más lejano de África.

Al mismo tiempo, y por vía de consecuencia, el ser humano se ha ido haciendo a necesidades nuevas, antaño desconocidos que, en unos casos, han mejorado sus condiciones de vida y, en otros (y a veces como fenómeno paralelo al anterior), han propiciado situaciones de desorden, de injusticia, cuando no de caos.

Las decisiones públicas “a la hora actual adoptadas por el Estado” buscan asumir esa nueva realidad, regulado “hasta donde le es posible” ese galopante proceso y desatando los nuevos conflictos sociales que, en muchos casos, se amenazan desbordantes.

Ese marco, descrito con tanta generalidad, repercute directamente en las disciplinas jurídicas que, al fin de cuentas, tienen como propósito la convivencia pacífica de la especie humana mediante la solución de

---

1 Editorial Diké, 2010. Páginas 15 y 16. Bogotá D.C. 2010.

sus conflictos “nuevos y antiguos” que surgen por el roce permanente de sus intereses.

Y, como es obvio, incide en una proporción nada desdeñable en temas, de mayor concreción y vitalidad, como los servicios públicos y la contratación estatal cuya mutua relación e influencia resultan innegables.

De allí que, para el jurista, constituya un mandamiento permanente la reflexión cotidiana de la realidad que vive, en orden a contribuir al logro de los propósitos de la disciplina que lo compromete profesionalmente.

En definitiva, partiendo de institutos esencialmente descriptivos como son las modalidades de selección del contratista y los sistemas de compras, se buscan enfoques distintos o diversos de estas nociones de la contratación administrativa, lo cual en nada disminuye la utilidad de la obra; al contrario, la enriquece».

Esta obra, pretende poner a disposición de la comunidad académica, del público en general y en especial de los servidores públicos, una verdadera herramienta que facilite su encomiable y ardua labor diaria, donde deben implementar no solo modelos convencionales de selección del contratista, sino los sistemas de compras públicas, como particulares formas de abastecimiento de las Entidades Públicas.

Bogotá D.C., enero de 2022.

## INTRODUCCIÓN

*«El desafío para los líderes es manejar la crisis mientras se construye el futuro»  
Henry Alfred Kissinger «World Street Journal, 5 de abril de 2020»*

Este libro de «Sistemas de compras públicas y modelos selectivos en Colombia» encarna a título de metáfora lo que el sociólogo Zygmunt Bauman<sup>2</sup> denominó esencialmente como modernidad líquida<sup>3</sup>, aplicable en nuestro particular caso a la contratación administrativa del Estado, pues hace referencia a temas procedimentales, que en principio harían pensar que se limita a aspectos simplemente descriptivos de lo que quiso el legislador. No obstante y sin perjuicio de hacer referencia a estos puntos de forma inexorable, esta obra no se limita a esta concreta y obligada situación [descriptiva], pues la misma interactúa con realidades propias del mundo y de nuestra particular situación interna del país.

Como bien se dijo en la primera entrega de la contratación líquida: «Bauman identifica unas causas que nos llevan a estas transiciones, dentro de las más importantes y relevantes tenemos el poder de las empresas privadas, corporaciones y organismos transnacionales, vemos que estas entidades tienen mayor influencia y poder incluso que los propios gobiernos, cuentan con el poder de influenciar en el cambio de las nuevas formas de consumo, en efecto, hoy no consumimos por la simple necesidad y utilidad de satisfacer necesidades, a través de bienes y servicios, hoy las personas buscan estatutos y diferenciación por un ideal prefijado, creando así nuevas formas de concebir el mun-

---

2 Zygmunt Bauman (Polonia, 19 de noviembre de 1925 – Leeds, Inglaterra, 9 de enero de 2017)

3 Bauman, Zygmunt, Modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires Argentina. Junio 2004.

do, determinando nuestros gustos, influencia que trasciende a otros campos, no solo del consumo, sino el social, el cultural, el económico, el legislativo e incluso el jurisdiccional.

Otro elemento y causa, que juega en estas nuevas tendencias es el tecnológico, es indudable que la tecnología se desarrolla a pasos incalculables, lo nuevo de hoy, la realidad actual, es el pasado y obsoleto del mañana, los nuevos vasos comunicantes han dejado de ser los medios tradicionales escritos y televisivos del ayer, hoy estamos regidos por nuevas formas de comunicación de las redes sociales, las perfilaciones de gustos, tendencias políticas, y en general de nuestra forma de pensar son clasificadas, ordenadas y manejadas por los grandes conglomerados tecnológicos del mundo, con beneficios personales y políticos para el mejor postor.

Términos como globalización, tienden al desarraigo de nuestras creencias, cultura, religión, tradiciones e identidad, hoy nuestros jóvenes no pertenecen a un territorio determinado, son inmigrantes y el límite de su domicilio es el mundo, el cambio es la regla general.

Nuestras sociedades, políticas de gobierno y la propia formas de contratar deben adaptarse a estas nuevas formas de modernidad líquida, eso si la modernidad no podemos confundirla con un simple pensamiento de avanzada o algo nuevo, esta es sencillamente la radiografía de un momento histórico del mundo, así la modernidad fue sólida hace unas décadas atrás, pues los trabajos eran estables, quien era contratado por una empresa, era casi seguro que permanecía en ella hasta que cesaba por causa de su jubilación; hoy en día las estabildades de dichas relaciones laborales son precarias, hoy hablamos de teletrabajos<sup>4</sup>, fabricas flotantes en aguas internacionales, etc.

---

4 Teletrabajo. Es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. El teletrabajo puede revestir una de las siguientes formas: • Autónomos son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido

Latinoamérica y por supuesto Colombia no es ajena a estas nuevas realidades que Bauman retrato en su obra «Modernidad Liquida» en ese cometido, tenemos que nuestra reseña histórica de la contratación de las entidades del Estado de nuestro primer Tomo, en una primera etapa es la contratación sólida, con institutos inspirados en el derecho privado, esto es las normas civiles y comerciales, que conllevo una etapa de pocos cambios, pues se trata de conjuntos normativos ordenados y cero fluctuantes en el tiempo, salvo algunas pinceladas de institutos del derecho administrativo como la caducidad, que se introduce por primera vez en Colombia, en la Ley 106 de 1873, “*por medio del cual se expide el Código Fiscal de los Estados Unidos de Colombia*”, regulándose así el instituto de la caducidad, como una forma atípica de poner fin al contrato de la administración, en ese mismo contexto la ley 53 de 1909, que reitera esta facultad y que consagra algunas exigencias administrativas; la ley 110 de 1912, más conocido como Código Fiscal Nacional que se refiere a la licitación o concurso como procedimiento de selección del contratistas; la Ley 130 de 1913, nuestro primer código contencioso administrativo que hace referencia a los actos de mero derecho privado de los contratos; la Ley 105 de 1931, que entrega el conocimiento de las controversias contractuales a la jurisdicción ordinaria o común; y la Ley 167 de 1941 segundo código contencioso administrativo de Colombia que retoma los conceptos de cláusula de caducidad y el de la revisión administrativa de los contratos del Estado por parte de la jurisdicción contencioso administrativa y deja en manos del juez ordinario el conocimiento del contrato y sus controversias, en la misma líneas en las décadas siguientes hasta 1975, se dictaron normas

---

para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina, un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y sólo acuden a la oficina en algunas ocasiones. • Móviles son aquellos teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las Tecnologías de la Información y la comunicación, en dispositivos móviles. • Suplementarios, son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina. Teletrabajador. Persona que desempeña actividades laborales a través de tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios. [Art. 2º ley 1221 de 2008].

relacionados con autorizaciones, aprobaciones y revisiones de tipo administrativo exigidas para los contratos administrativos, como las del Código de Minas y las normas que lo reformaron relativas a trámites administrativos para obtener, por medio de acuerdo, la explotación de recursos mineros nacionales y a cláusulas o estipulaciones especiales para esa clase de actos, como la llamada «reversión», mediante la cual se previó que al finalizar un contrato de explotación de la riqueza nacional los bienes y elementos puestos al servicio de la misma pasen a ser propiedad de la entidad estatal, por último, la legislación agraria y la de los recursos naturales no renovables, sobre contratos de explotación de bienes del Estado, tales como baldíos, areneras, bosques, ríos y otros, pues solo hasta mediados de los 70 se tomó la decisión formal de expedirse en una sola norma un estatuto que regulara las relaciones entre las entidades del estado y sus contratistas.

La segunda etapa que podemos llamar como «contratación líquida», a modo de metáfora a Bauman, tuvo su punto de partida con la expedición de la Constitución de 1991, dando paso a conceptos como el estado social de derecho, y que se materializó con la promulgación de la ley 80 de 1993, de forma concurrente ocurrían cambios en las políticas mundiales como el *glásnost*<sup>5</sup> política que se llevó a cabo a la par que la *perestroika* por el líder del momento Mijaíl Gorbachov, a finales de los ochenta y comienzo de la década de los noventa, en comparación con la *perestroika*, que se ocupaba de la reestructuración económica de la Unión Soviética de aquella época, el *glásnost* se concentraba en liberalizar el sistema político, eran políticas de apertura que tampoco eran ajenas a la apertura económica que implementaba el gobierno del presidente Gaviria en Colombia, Sin embargo, esta política de apertura incrementó los problemas económicos y las brechas sociales por efecto de una implementación de un capitalismo más fuerte.

---

5 Apertura, transparencia o franqueza.

En la misma línea observamos y vivimos como posteriormente, transnacionales como Odebrecht impactaron la economía, la sociedad, el servicio público, los servidores públicos en todos sus ordenes y las formas de contratación interna, vivimos como el poder económico de estas empresas permearon todo el país, y nuestras realidades internas tampoco son indiferentes a esta nueva “contratación líquida”, las tradicionales entidades del sector financiero motivadas por las grandes utilidades económicas de la contratación pública se escindieron, crearon y mutaron en nuevos objetos sociales que se adaptaron a servicios de ingeniería de la cual no contaban ni con el conocimiento y menos la experiencia, dando como resultado el caos judicial y administrativo actual.

Todo esto contribuye a que normas contractuales, que otrora eran inmutables [contratación sólida], nos conduzcan a un nuevo estado del arte de la contratación, que no nace, ni que tampoco termine en la ley 80 de 1993, la normatividad se multiplica como el pasar de los días; es así que recientemente se expidió un decreto compilatorio (Decreto 1082 de mayo 26 de 2015) con el propósito de facilitar no solo su consulta, sino de ofrecer seguridad jurídica, y hoy contamos con más de 30 decretos que lo adicionan, lo reforman y complementan en poco más y escasos tres años de ser expedido.

Para hacer referencia a este nuevo estado del arte contractual, recurrentemente y de forma ingeniosa algunos denominan como; Estatuto General de la Contratación Pública [EGCP], Estatuto de Contratación de la Administración Pública [ECAP], Estatuto General de Contratación [EGC] o simplemente Estatuto de Contratación Estatal [ECE], para hacer referencia que del mismo no solo hace parte la ley 80 de 1993, sino también todas aquellas leyes y decretos que lo modifica, adicionan, reglamenta, complementan o reforman, sin olvidar que no se trata entonces de un estatuto único, sino un estatuto general como bien lo dispuso el constituyente en el artículo 150 constitucional<sup>6</sup>.

---

6 **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce

Ahora bien, sin lugar a dudas de las dos actividades básicas del Estado, que buscan el cumplimiento y la consecución del bien común y el interés general, esto es los gastos de funcionamiento e inversión, esta última es la que en mayor medida demanda recursos por parte del Estado, y la misma (inversiones) se materializa con la contratación, cuyos objetos concretos son la obra pública, los servicios y bienes, centrándose en la contratación de obra pública y la contratación directa, como modalidad de selección mayormente utilizados.

Con miras a esta realidad, la exposición de motivos de la ley 80 de 1993, condujo como conclusión que existía un consenso general sobre la necesidad de introducir importantes modificaciones al decreto-ley 222 de 1983, que regulaba la contratación de las entidades públicas, pues entre otras estábamos en los albores de una nueva norma constitucional, que modificó postulados y principios, por tanto se requería de un estatuto contractual acorde con estos principios que se adecuara a un nuevo estado social y democrático de derecho, que no solo refleje el tradicional principio de legalidad, se requería entonces una normativa más dinámica, que refleje los nuevos paradigmas de la sociedad que por esencia son cambiantes, en otras palabras estamos ante necesidades que requieren ser permanentemente ajustables.

El estatuto de contratación pública ECAP, esto es la ley 80 de 1993, las leyes que la adicionan y modifican, así como todos los decretos que la reglamentan, tiene un doble propósito, uno que deviene de su lógica acepción, esto es el hacer parte de todo el compendio de la contratación pública, o en otras palabras del estado del arte del estatuto general de la contratación pública en Colombia, con el fin de lograr el cometido de los fines del estado<sup>7</sup>, el bien común y el interés general, a través de obras, servicios y bienes; y cómo segundo propósito el combatir el flagelo de la corrupción, definida como «**el uso del poder para desviar la**

---

las siguientes funciones: (...) Compete al Congreso expedir el **estatuto general de contratación de la administración pública** y en especial de la administración nacional. (Negrilla extra texto).

7 Fin estatal, que no necesariamente es el bien común, sino que también comprende fines sociales, industriales y/o comerciales

**gestión de lo público hacia el beneficio privado»<sup>8</sup>**, que en los últimos años a permeado diferentes ordenes y niveles dentro de la estructura del Estado Colombiano, entiéndase no sólo las tres ramas tradicionales del poder públicos, además de sus entes autónomos e incluso de los particulares cuando desarrollan una función típicamente administrativa, concepto recogido y definido en el Documento Conpes 167 de noviembre 9 de 2003, donde informa que la corrupción se entiende como: «un fenómeno cíclico que se autoreforza y en donde sus causas y consecuencias se alimentan mutuamente. Factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la aceptación social de la corrupción son, en diferentes momentos, simultáneamente causas y consecuencias del fenómeno».

Siempre he sostenido que dichas normas públicas contractuales contienen una carga muy alta de normas de procedimiento, más que normas sustanciales, las cuales por remisión expresa del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, se encuentran en la legislación privada, esto es las normas comerciales y civiles. Es así que las primeras [normas adjetivas] se encuentran contenidas en el estatuto general de contratación pública o ECAP que contienen los procesos contractuales y criterios de selección de contratistas, en aplicación de los principios en ella establecidos, y que buscan la abolición de viejas prácticas lesivas a los principios de la función pública y la contratación estatal, con el fin de evitar conductas inmorales, indecorosas y no en pocas ocasiones ilegales en los procesos de selección de los contratistas del Estado, este es el objeto de la presente obra, que se pone a consideraciones no solo de la comunidad académica del país, sino de, los servidores públicos, ingenieros, contratistas y del público en general que en alguna medida le pueda interesar estos apasionantes, pero espinosos y conflictivos temas del derecho.

---

8 Esta definición de trabajo fue elaborada por el equipo técnico del PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO por sus siglas “Pnud”, y se basa en la definición propuesta por el Pnud a nivel global y en la revisión de literatura adelantado dentro del proceso de diagnóstico la Política Pública Integral Anticorrupción.