

COSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Capacidad jurídica – Concepto

En consecuencia, en virtud de la ley en mención, también pueden celebrar contratos estatales los consorcios y uniones temporales. No obstante, estos sujetos no son personas jurídicas conforme lo establece el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, el cual a su vez los define como un número plural de interesados unidos para la presentación de una oferta en un procedimiento de selección, para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato estatal:

[...]

Los consorcios y uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal. Estos sujetos comparten recursos de toda índole con el propósito de lograr la ejecución del contrato y, al mismo tiempo, compartir las utilidades y los riesgos.

CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Creación – Participación – Acuerdo de voluntades

Al no ser los consorcios y uniones temporales personas jurídicas, su creación convencional se logra mediante un acuerdo privado en el que concurre la voluntad de sus integrantes para regular su objeto, la participación de los miembros, las obligaciones frente al proyecto que los une, la responsabilidad de los miembros y la forma en que regirán sus relaciones internas y el relacionamiento con la entidad contratante, mediante la designación de un representante. Así lo exige el parágrafo del artículo 7 de la Ley 80 de 1993 para que el órgano creado con la constitución del consorcio o unión temporal tenga vocación de resultar el adjudicatario del contrato estatal.

Por lo anterior, cabe mencionar que el contrato de constitución del consorcio o unión temporal debe designar las facultades del “representante” del ente asociado, designación que tendrá los efectos de la representación previstos en el artículo 1505 del Código Civil: “Lo que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiese contratado él mismo”.

SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA – Modalidad de selección – Naturaleza – Procedencia

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 regula las modalidades de selección, y en el numeral 2 se refiere a la selección abreviada, en los siguientes términos: “2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual”. Esta norma contempla una modalidad de selección que se caracteriza por tener etapas sencillas y términos más cortos que la licitación pública, lo cual se justifica por la complejidad de los asuntos que se contratan a través de esta modalidad, que requieren de procedimientos ágiles, sencillos y eficientes.



FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Según el Consejo de Estado, el propósito del legislador al crearla era el de “proveer de mayor agilidad y eficiencia la contratación de algunos bienes o servicios, en los que es deseable la concurrencia de oferentes, pero no en términos y condiciones de una licitación pública, sino de manera abreviada o en términos de la ley, simplificada”.

El numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 desarrolla una serie de literales en los que se desarrollan distintos supuestos de hecho en atención en los que es procedente la modalidad de selección abreviada, que su vez se encuentran reglamentados en el Decreto 1082 de 2015, en donde se regula el procedimiento, los requisitos aplicables, entre otros aspectos. Una de las causales en las que aplica esta modalidad de selección es la referida a los negocios que no superan la menor cuantía de la entidad, prevista en el literal b) del artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007. Según indica el literal b) del artículo 2, numeral 2 *ibídem*, la menor cuantía se determina “[...] en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales”, el cual, a continuación, establece unos rangos a partir de los cuales se determina el monto de la menor cuantía para las diferentes entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA – Manifestación de interés – Proponentes plurales – Porcentajes de participación – Variación

Tratándose de proponentes plurales es posible que dicha manifestación provenga de cada uno de los integrantes que conformarán el proponente plural o del representante del consorcio u unión temporal. La *primera variante* se recoge el numeral 2.3 del pliego de condiciones de los documentos tipo de menor cuantía para obras públicas de infraestructura de transporte, el cual en lo pertinente dispone que “Los interesados en participar en el presente proceso de selección contarán con un término de tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de apertura del proceso de contratación para manifestar su intención de participar. *Los interesados deben enviar una comunicación suscrita* por la persona natural, el representante legal de la persona jurídica, *por todos los integrantes del proponente plural* (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), según corresponda, *al correo electrónico, o a falta de este a la dirección física indicada en el numeral* **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** *del presente pliego*” (Énfasis fuera de texto).

La *segunda variable*, por su parte, se recoge para los procesos adelantados en SECOP II. Esto en el entendido que los interesados deben manifestar interés utilizando el módulo correspondiente de acuerdo con la Guía para manifestar interés y la Guía para presentar Ofertas en la respectiva plataforma. Al respecto, la guía señala lo siguiente: “[...] para participar en Procesos de Contratación en el SECOP II como Proponente Plural (ya sea para manifestar interés, enviar observaciones, ofertas o firmar contratos), debe actuar exclusivamente desde su cuenta de Proponente Plural. Cualquier acción realizada desde la cuenta de cualquiera de los integrantes no es válida para el Proponente Plural y quedará a nombre del proponente singular”. Por lo demás, agrega que “*En los Procesos de Contratación en la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía, si quiere enviar oferta como Proponente Plural, debe enviar su manifestación de interés desde la cuenta del Proponente Plural. En el SECOP II no es posible manifestar interés como proponente singular y luego enviar la oferta como proponente plural*” (Énfasis fuera de texto).



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022



Señor
Ángel Manuel Reyes Díaz
Plato, Magdalena

Concepto C-172 de 2023

Temas: COSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Capacidad jurídica – Concepto / CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Creación – Participación – Acuerdo de voluntades / SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA – Modalidad de selección – Naturaleza – Procedencia / SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA – Manifestación de interés – Proponentes plurales – Porcentajes de participación – Variación

Radicación: Respuesta a consulta P20230421003570

Estimado señor Reyes Díaz:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la consulta radicada el 21 de abril de 2023.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



1. Problema planteado

Usted realiza la siguiente consulta: “Que [sic] pasa si en un proceso de selección abreviada en donde se haya realizado sorteo para escoger a 10 que podrán presentar oferta, yo decido modificar los % de participación del Consorcio sorteado antes de presentar la oferta, podría la entidad rechazar la oferta?”.

2. Consideraciones

Para resolver su consulta se estudiarán los siguientes temas: i) capacidad jurídica de los consorcios y uniones temporales; ii) procedimiento de selección abreviada para la contratación de menor cuantía; y iii) la manifestación de interés y la conformación de proponentes plurales para participar en un procedimiento de menor cuantía.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la naturaleza y las obligaciones de los proponentes plurales, en los Conceptos 4201913000007643 del 26 de diciembre de 2019, C-343 del 17 de junio de 2020, C-099 del 6 de abril de 2020, C-518 del 9 de septiembre de 2020, C-701 del 7 de enero de 2022, C-614 del 5 de octubre de 2022, entre otros. A su turno, esta Agencia se refirió a la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, en los Conceptos C-139 del 31 de febrero de 2020, C-080 del 5 de marzo de 2020, C-002 del 5 de mayo de 2020, C-093 del 22 de marzo de 2022, C-433 del 5 de julio de 2022, entre otros. La tesis expuesta en esos conceptos se reitera en lo pertinente y se complementa a continuación.

2.1. Capacidad jurídica de los consorcios y uniones temporales

Uno de los presupuestos para celebrar un contrato estatal, al igual que para celebrar cualquier otro negocio jurídico de forma válida, es el de gozar de capacidad jurídica, entendida como la aptitud de un sujeto para ser titular de derechos y obligaciones, de ejercer o exigir los primeros y contraer las segundas en forma personal y de comparecer en juicio¹.

¹ “En nuestro régimen legal, la capacidad es la aptitud que se tiene para ser sujeto de relaciones jurídicas, es decir, para realizar sin el ministerio de otra persona, actos con efectos válidos en la esfera del



FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

La capacidad jurídica permite crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas de forma voluntaria y autónoma. De manera que, de acuerdo con lo establecido en el Código Civil, se refiere a la facultad que la ley le confiere a un sujeto para ejercer derechos y contraer obligaciones, partiendo del supuesto de que todas las personas naturales mayores de edad son capaces, con excepción de aquellas que la ley expresamente excluye de tal presunción –artículos 1502, 1503 y 1504–, y de que la capacidad de las personas jurídicas se circunscribe a lo expresado en su objeto social y su forma de creación².

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –artículo 6 Ley 80 de 1993–, define lo siguiente respecto de quienes pueden celebrar contratos con las entidades estatales:

“Artículo 6o. De la capacidad para contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993.

Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y *los consorcios y uniones temporales*”.

Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más. [Cursiva fuera del original]

En consecuencia, en virtud de la ley en mención, también pueden celebrar contratos estatales los consorcios y uniones temporales. No obstante, estos sujetos no son personas jurídicas conforme lo establece el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, el cual a su vez los define como un número plural de interesados unidos para la presentación de

derecho, y si bien esa habilitación se vincula con la noción de persona, hasta el punto que toda persona, en principio, es capaz, salvo lo que en contrario disponga la ley, no es requisito necesario ser persona para disponer de capacidad jurídica.” (Corte Constitucional, sentencia C-414 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

² EXPOSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, 1ra Ed., p.112.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

una oferta en un procedimiento de selección, para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato estatal:

“Artículo 7o. Entidades a contratar:

[...]

6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

[...]

PARÁGRAFO 1o. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.

PARÁGRAFO 2o. En los casos en que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirá por las disposiciones previstas en esta ley para los consorcios.

PARÁGRAFO 3o. Los miembros que hagan parte de los consorcios o uniones temporales no podrán contratar acorde con lo previsto en la presente ley cuando hayan sido sancionados disciplinaria, fiscal o penalmente”.



Los consorcios³ y uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal. Estos sujetos comparten recursos de toda índole con el propósito de lograr la ejecución del contrato y, al mismo tiempo, compartir las utilidades y los riesgos.

La diferencia entre los consorcios y las uniones temporales radica en la responsabilidad frente a las eventuales sanciones que lleguen a generarse por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, toda vez que, tratándose de una unión temporal, estas se individualizan según el grado de participación de sus miembros, mientras que en el consorcio dicha individualización no opera, ya que sus miembros responderán solidariamente frente a las sanciones que correspondan. Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C – 949 de 2001⁴ consideró lo siguiente:

“En torno a la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales la jurisprudencia constitucional ha expresado que el Estatuto de contratación les reconoce este atributo sin exigirles como condición de su ejercicio la de ser personas morales. También ha dicho que el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales. [...]

Cabe apreciar que la única diferencia entre las dos figuras radica en que en la unión temporal la imposición de sanciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta o del contrato, se individualiza en cabeza de los integrantes de aquella, según el grado de participación de cada uno de ellos en la ejecución de tales obligaciones, mientras que en el consorcio no se da dicha individualización y responderán por tanto solidariamente todos los miembros del consorcio frente a las correspondientes sanciones. [...]

³ “El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica”. (Corte Constitucional, sentencia C-414 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

⁴ Sentencia del 5 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

La Ley 80 de 1993, al crear las figuras de los consorcios y uniones temporales y constituirlos como sujetos de la contratación administrativa, reconoce una realidad del mundo comercial que son los denominados “contratos de colaboración económica”, que en la hora actual se celebran para la efectiva realización de proyectos de contratación pública altamente especializados e intensivos en capital y así mismo indispensables para que el Estado Social de Derecho, cumpla los cometidos para los cuales fue instituido (Preámbulo y artículos 1o. y 2o. Superiores)”.

Al no ser los consorcios y uniones temporales personas jurídicas, su creación convencional se logra mediante un acuerdo privado en el que concurre la voluntad de sus integrantes para regular su objeto, la participación de los miembros, las obligaciones frente al proyecto que los une, la responsabilidad de los miembros y la forma en que regirán sus relaciones internas y el relacionamiento con la entidad contratante, mediante la designación de un representante. Así lo exige el parágrafo del artículo 7 de la Ley 80 de 1993 para que el órgano creado con la constitución del consorcio o unión temporal tenga vocación de resultar el adjudicatario del contrato estatal.

Por lo anterior, cabe mencionar que el contrato de constitución del consorcio o unión temporal debe designar las facultades del “representante” del ente asociado, designación que tendrá los efectos de la representación previstos en el artículo 1505 del Código Civil⁵: “Lo que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiese contratado él mismo”.

El acuerdo de voluntades que constituye el consorcio o unión temporal se reconoce doctrinalmente como contrato consorcial o de “*joint venture*”, que se reconoce como un contrato principal, oneroso, conmutativo, bilateral o plurilateral⁶. El ente debidamente constituido, entonces, será un sujeto contractual con capacidad para contratar, para ejecutar las obligaciones y recibir los derechos que emanan del contrato y para interrelacionarse con la entidad estatal contratante en todo lo relacionado con el objeto del contrato y su desarrollo. Inclusive, los consorcios y uniones temporales, por conducto de su representante, tienen capacidad y están legitimados para comparecer al proceso, con el fin de hacer valer sus derechos o responder por el incumplimiento de sus

⁵ Sin perjuicio de lo también dispuesto en el artículo 832 y siguientes del Código de Comercio.

⁶ LAFONT PIANETTA, Pedro. Manual de contratos, Tomo I, Ediciones Librería del Profesional, 1 Ed, 2001, p.508.



FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

obligaciones, en lo relacionado con el procedimiento de selección y el contrato estatal⁷. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸:

“A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas –comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatío ad processum–, por intermedio de su representante”.

En esa misma línea, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia SL 676 del 10 de enero de 2021, radicado 57.957, reconoció la capacidad procesal de los consorcios y uniones temporales en el marco de procesos laborales, como se precisará en el numeral siguiente. A juicio de la Corte, el solo hecho de no contar con personalidad jurídica no es una razón suficiente para concluir que no se pueda configurar una relación jurídico procesal en una contienda litigiosa y, en esa medida, ser sujeto procesal. En atención al principio de primacía de la realidad sobre las formas, parte esencial del ordenamiento jurídico laboral, el alto tribunal concluyó que los consorcios y uniones temporales son sujetos de obligaciones laborales y, en consecuencia, pueden ser parte en procesos judiciales que cursen ante los jueces del trabajo por medio de su representante legal⁹.

⁷ La Corte Constitucional ha reconocido a los consorcios y uniones temporales como titulares de derechos fundamentales, tales como el debido proceso, de forma que están legitimados para ejercer la acción de tutela. En otras palabras, gozan de capacidad jurídica para comparecer en procesos judiciales ya sea como demandantes o como demandados. Sentencia T-150/16 del 31 de marzo de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena Sección 3ª, sentencia de unificación de 25 de septiembre de 2013, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, rad. 19.933.

⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 10 de febrero de 2021. SL 676-2021, radicado: 57.957. MP: Ivan Mauricio Lenis Gómez.



En conclusión, los consorcios y uniones temporales no son personas jurídicas, pero son entes creados por el acuerdo de voluntades de sus miembros, los cuales están facultados, en virtud de la ley y del contrato consorcial, para celebrar y ejecutar contratos con entidades estatales y para ser parte en procesos administrativos y judiciales derivados de la celebración y la ejecución de aquellos, e incluso para ser parte en procesos laborales.

2.2. Procedimiento de selección abreviada para la contratación de menor cuantía

La contratación pública comprende, entre otros aspectos, la toma de decisiones del gasto que las entidades realizan como ejecución de los recursos públicos asignados para adquirir bienes, obras o servicios que satisfacen sus necesidades, y en esa medida cumplen el interés general, que es la finalidad que la ley les confía a través de las funciones que se les encomiendan. Para las adquisiciones, las entidades deben estructurar un procedimiento de contratación que es reglado, es decir, el procedimiento no es discrecional, y se deben consultar las normas que lo rigen para determinar la forma que la Ley prevé para adelantarlos. Las principales normas son: la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; la Ley 1150 de 2007 que, entre otras disposiciones, regula las modalidades de selección para la escogencia del contratista; y el Decreto 1082 de 2015, que es reglamentario y concreta cada modalidad de selección, señalando reglas o pasos a seguir para celebrar el contrato estatal.

El proceso de contratación también está definido en el Decreto 1082 de 2015, y comprende todas las etapas que realiza la entidad para adquirir los bienes que satisfacen su necesidad, cuyo inicio parte de lo que se denomina “planeación”, y finaliza dependiendo de lo dispuesto por la entidad en el contrato¹⁰. Cada entidad es responsable

¹⁰ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

[..]

Proceso de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde [..]”.



de sus procedimientos de contratación, y por ende tiene autonomía para estructurarlos y adelantarlos, siempre que respete el principio de legalidad.

En todo caso, los procedimientos de contratación se estructuran a partir de las modalidades de selección, y al hacer una revisión de las normas citadas —Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015—, se observa que contienen los principios y procedimientos para adelantar las modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007, que en su artículo 2 incluye las 5 modalidades de selección para la escogencia del contratista, y fija las reglas de cada modalidad: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía¹¹.

La exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007 explica las razones por las cuales se establecieron las modalidades de selección: “A ese respecto es claro que las experiencias exitosas a nivel internacional demuestran que el criterio de distinción que debe gobernar un esquema contractual eficiente es el de modular las modalidades de selección en razón a las características del objeto”. Por consiguiente, la normativa contiene disposiciones que le indican a la entidad las actividades y documentos que debe desarrollar en sus procedimientos contractuales, y con base en ello los proveedores pueden conocer los aspectos del objeto de la contratación para presentar sus ofertas, teniendo en cuenta los parámetros que define la entidad en la etapa de planeación del proceso, de acuerdo con las normas relacionadas con la adquisición de que se trate, y que quedan definidos en el pliego de condiciones como documento del proceso¹².

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 regula las modalidades de selección, y en el numeral 2 se refiere a la selección abreviada, en los siguientes términos: “2. *Selección*

¹¹ Ley 1150 de 2007: “Artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa [...]”.

¹² Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

[...]

Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación [...]”.



abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual". Esta norma contempla una modalidad de selección que se caracteriza por tener etapas sencillas y términos más cortos que la licitación pública, lo cual se justifica por la complejidad de los asuntos que se contratan a través de esta modalidad, que requieren de procedimientos ágiles, sencillos y eficientes. Según el Consejo de Estado, el propósito del legislador al crearla era el de "proveer de mayor agilidad y eficiencia la contratación de algunos bienes o servicios, en los que es deseable la concurrencia de oferentes, pero no en términos y condiciones de una licitación pública, sino de manera abreviada o en términos de la ley, simplificada"¹³.

El numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 desarrolla una serie de literales en los que se desarrollan distintos supuestos de hecho en atención en los que es procedente la modalidad de selección abreviada, que su vez se encuentran reglamentados en el Decreto 1082 de 2015, en donde se regula el procedimiento, los requisitos aplicables, entre otros aspectos. Una de las causales en las que aplica esta modalidad de selección es la referida a los negocios que no superan la menor cuantía de la entidad, prevista en el literal b) del artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007¹⁴.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de julio de 2015. Exp. 36.805. C. P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁴ Ley 1150 de 2007: "Artículo 2. [...] Serán causales de selección abreviada las siguientes:

[...]

b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.



FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Según indica el literal b) del artículo 2, numeral 2 *ibidem*, la menor cuantía se determina “[...] en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales”, el cual, a continuación, establece unos rangos a partir de los cuales se determina el monto de la menor cuantía para las diferentes entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado algunas condiciones que, conforme a las normas aplicables, deben cumplirse en el desarrollo de Procesos de Contratación de menor cuantía en relación el deber de selección objetiva, entre ellas: “i) la obtención previa de por lo menos dos ofertas, ii) una solicitud de oferta verbal o escrita que debería contener la información básica sobre las características generales y particulares de los bienes, obras o servicios requeridos, condiciones de pago, término para su presentación y demás aspectos que den claridad al proponente sobre el contrato que se pretende, iii) cuando la complejidad del objeto a contratar lo amerite la solicitud de oferta debe ser escrita, iv) en cualquier caso la oferta debe ser escrita”¹⁵. Las condiciones señaladas permiten dar mayor transparencia y objetividad al proceso de selección, pues, al igual que las otras modalidades de selección, esta, si bien es ágil y mucho menos compleja en su procedimiento que la licitación pública, no debe desconocer el principio de selección objetiva que orienta los procedimientos de la contratación.

Las etapas del procedimiento aplicable para la modalidad de selección abreviada por la causal de menor cuantía están reguladas en el artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015¹⁶, el cual señala que el procedimiento se rige por las normas generales de

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales; [...]”.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de junio de 2017. Exp. 35.676. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁶ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.2.1.2.20. Procedimiento para la selección abreviada de menor cuantía. Además de las normas generales establecidas en el presente título, las siguientes reglas son aplicables a la selección abreviada de menor cuantía:

1. En un término no mayor a tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de apertura del Proceso de Contratación los interesados deben manifestar su intención de participar, a través del mecanismo establecido para el efecto en los pliegos de condiciones.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

selección abreviada y las especiales contenidas en ese artículo. El procedimiento inicia con la apertura del proceso que haga la entidad, y los interesados en el procedimiento contractual deben presentar una “manifestación de interés” para participar en el mismo, para lo cual la entidad puede otorgar un plazo no mayor a 3 días, y debe señalarse en el cronograma que hace parte del pliego de condiciones.

Según indica el numeral 2, si la Entidad Estatal recibe más de diez manifestaciones de interés puede decidir continuar el proceso o hacer un sorteo para escoger diez interesados con los que continuará el proceso. Para estos efectos a la Entidad le corresponde indicar en pliego de condiciones si se realizará o no sortero y el mecanismo para el mismo. Cuando haya sorteo, el numeral 3 del artículo referido señala que el plazo para presentar las ofertas empezará a correr el día hábil siguiente de informar a los interesados el resultado. La norma no establece un plazo mínimo para presentar ofertas, por lo cual la entidad debe establecerlo en el pliego de condiciones. Presentadas las ofertas, la entidad estatal debe evaluarlas y publicar el informe de evaluación, durante 3 días hábiles¹⁷.

2.3. La manifestación de interés y la conformación de proponentes plurales para participar en un procedimiento de menor cuantía

La manifestación de interés para participar es un acto mediante el cual el interesado expresa a la entidad su interés de participar en el procedimiento de menor cuantía. La norma no señala la forma como debe realizarse la manifestación, por lo cual es facultativo de la entidad definirlo, pudiendo señalar que sea por correo electrónico, o una comunicación escrita o verbal ante la misma entidad pública, etc. En todo caso, esta comunicación, mínimo, debe contener la identificación básica del interesado, junto con la

2. Si la Entidad Estatal recibe más de diez (10) manifestaciones de interés puede continuar el proceso o hacer un sorteo para seleccionar máximo diez (10) interesados con quienes continuará el Proceso de Contratación. La Entidad Estatal debe establecer en los pliegos de condiciones si hay lugar a sorteo y la forma en la cual lo hará.

3. Si hay lugar a sorteo, el plazo para la presentación de las ofertas empezará a correr el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Entidad Estatal informe a los interesados el resultado del sorteo.

4. La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación de ofertas durante tres (3) días hábiles”.

¹⁷ *Ibidem.*



manifestación de estar interesado en participar dentro del proceso de contratación respectivo.

El numeral primero del artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015¹⁸ señala que el interesado debe manifestar su “intención” de participar. Conviene precisar que el fin de la norma es que quienes estén interesados expresen a la entidad la intención de hacer parte del procedimiento. En este orden, la finalidad de la norma es que los interesados puedan participar, en igualdad de condiciones en el procedimiento de contratación, de manera que permite que expresen a la entidad pública su interés de presentarse al proceso de selección.

La manifestación de interés durante los tres días hábiles contados a partir de la fecha de apertura del proceso de contratación de selección abreviada de menor cuantía es una regla especial de esta modalidad, que deviene en un requisito para participar en este tipo de procedimientos. De esta manera, la manifestación de interés se constituye en un requisito habilitante en la medida en que determina la posibilidad de ser oferente¹⁹.

Tratándose de proponentes plurales es posible que dicha manifestación provenga de cada uno de los integrantes que conformarán el proponente plural o del representante del consorcio u unión temporal. La *primera variante* se recoge el numeral 2.3 del pliego de condiciones de los documentos tipo de menor cuantía para obras públicas de infraestructura de transporte, el cual en lo pertinente dispone que “Los interesados en participar en el presente proceso de selección contarán con un término de tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de apertura del proceso de contratación para manifestar su intención de participar. *Los interesados deben enviar una comunicación suscrita por la persona natural, el representante legal de la persona jurídica, por todos los integrantes del proponente plural (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.), según corresponda, al correo electrónico, o a falta de este a la dirección*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ En armonía con lo anterior, a modo simplemente ejemplificativo, los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte, adoptados mediante la Resolución 241 de 2020, por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, incluyen la siguiente causal de rechazo en dicho pliego tipo: “X. Que el proponente no haya presentado la manifestación de interés para participar en el proceso de selección, y aun así haya presentado propuesta”.



física indicada en el numeral **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** del presente pliego” (Énfasis fuera de texto)²⁰.

La *segunda variable*, por su parte, se recoge para los procesos adelantados en SECOP II. Esto en el entendido que los interesados deben manifestar interés utilizando el módulo correspondiente de acuerdo con la Guía para manifestar interés y la Guía para presentar Ofertas en la respectiva plataforma. Al respecto, la guía señala lo siguiente: “[...] para participar en Procesos de Contratación en el SECOP II como Proponente Plural (ya sea para manifestar interés, enviar observaciones, ofertas o firmar contratos), debe actuar exclusivamente desde su cuenta de Proponente Plural. Cualquier acción realizada desde la cuenta de cualquiera de los integrantes no es válida para el Proponente Plural y quedará a nombre del proponente singular”. Por lo demás, agrega que *“En los Procesos de Contratación en la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía, si quiere enviar oferta como Proponente Plural, debe enviar su manifestación de interés desde la cuenta del Proponente Plural. En el SECOP II no es posible manifestar interés como proponente singular y luego enviar la oferta como proponente plural”*²¹ (Énfasis fuera de texto).

Sin perjuicio de la regla de inalterabilidad de los documentos tipo y las condiciones de uso del SECOP II, la entidad puede configurar las condiciones de la manifestación de interés en el pliego de condiciones acogiendo alguna de las dos (2) opciones anteriormente mencionadas. En este caso, el interesado informará su intención de

²⁰ En lo pertinente, el Formato 10 dispone que “Los suscritos, [nombre del Representante Legal del integrante 1] y [nombre del Representante Legal del integrante 2] debidamente autorizados para actuar en nombre y representación de [nombre o razón social del integrante 1] y [nombre o razón social del integrante 2] [Se incluirán tantas personas naturales o jurídicas, como integrantes tenga el oferente plural], respectivamente, manifestamos nuestra intención de participar en el presente proceso de contratación, manifestación con la cual adjuntamos los documentos requeridos para acreditar la existencia de la persona jurídica o de persona natural [Según corresponda para cada uno de los integrantes], conforme a la ley y al numeral 3.3 del Documento Base”.

²¹ Bajo esta orientación, la Agencia ha indicado en la Guía de Creación de proponentes plurales en el SECOP II, así como en la Guía para manifestar interés en el Secop II, que “para participar en Procesos de Contratación en el SECOP II como Proponente Plural (ya sea para manifestar interés, enviar observaciones, ofertas o firmar contratos), debe actuar exclusivamente desde su cuenta de Proponente Plural. Cualquier acción realizada desde la cuenta de cualquiera de los integrantes no es válida para el Proponente Plural y quedará a nombre del proponente singular.

En los Procesos de Contratación en la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía, si quiere enviar oferta como Proponente Plural, debe enviar su manifestación de interés desde la cuenta del Proponente Plural. En el SECOP II no es posible manifestar interés como proponente singular y luego enviar la oferta como proponente plural” (Cfr. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/cce-sec-gi-06provppproponenteplural07-09-2020.pdf, énfasis fuera de texto)



participar de acuerdo con las exigencias planteadas en los documentos del proceso. En caso de que el pliego de condiciones guarde silencio sobre este tema, los interesados serán libres para escoger si dicha manifestación proviene de cada uno de los integrantes que conformarán el proponente plural o del representante del consorcio u unión temporal.

En cuanto a la posibilidad de que en la presentación de la oferta se varíen las condiciones de conformación del proponente plural debe advertirse que, en principio, no existe una norma de alcance general que lo regule. No obstante, el hecho de que la manifestación de interés sea un requisito habilitante en los procesos de selección abreviada de menor cuantía implica que solo quienes hayan manifestado interés en los términos antes explicados podrán presentar oferta, razón por la que no resultaría válido que se habilitara una oferta presentada por un proponente plural en el que se han variados los integrantes, respecto de los indicados en la manifestación de interés.

Sin embargo, es cierto que no existe una regulación que exija que los porcentajes de participación que se señalen en la oferta deban ser idénticos a los indicados en la manifestación de interés. En ese sentido, si se toma en consideración que la verificación de los porcentajes de participación y conformación del proponente plural suele tornarse relevante al momento de evaluar las ofertas, bien podría concluirse que sería válido que al presentar la oferta se varíen los porcentajes de participación en principio indicados en la manifestación de interés, siempre que se cuente con el consentimiento de todos los integrantes involucrados en la manifestación de interés, expresado en el documento de conformación del proponente plural –y en el usuario de proponente plural en SECOP II–

Con todo, es menester advertir que, además de las reglas previstas en la ley y el reglamento, los Procesos de Contratación también se rigen por las reglas incluidas de manera discrecional por las Entidades Estatales en los pliegos de condiciones. Esto supone que, para establecer si al presentar oferta en un proceso determinado resulta válida que se varíen los porcentajes de participación de los proponentes plurales indicados al manifestar interés, deben estudiarse las reglas establecidas en el respectivo pliego de condiciones, comoquiera que si las Entidades Estatales lo consideran adecuado podrían limitar tal posibilidad, incluyendo, de considerarlo justificado, restricciones o causales de rechazo.

3. Respuesta



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

“Que [sic] pasa si en un proceso de selección abreviada en donde se haya realizado sorteo para escoger a 10 que podrán presentar oferta, yo decido modificar los % de participación del Consorcio sorteado antes de presentar la oferta, podría la entidad rechazar la oferta?”

Conforme a lo expuesto, en el marco del procedimiento de selección abreviada de menor cuantía regulado por el artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007, reglamentado en el artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015, la manifestación de interés es un requisito habilitante, comoquiera que determina la posibilidad de presentar oferta. En ese sentido, los interesados bien pueden manifestar interés como proponentes singulares o plurales, conforme a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993.

En ese sentido, solo podrán presentar ofertas en procesos de selección abreviada de menor cuantía quienes hubieren manifestado interés dentro del término señalado en el numeral 1 del artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015. Tratándose de proponentes plurales, lo anterior indica que solo podrán presentar oferta como consorcios o uniones temporales quienes hayan manifestado interés conforme a dichas modalidades asociativas. Esto además supone que solo podrán presentar oferta como proponente plural si en la misma convergen todos los integrantes involucrados en la manifestación de interés.

No obstante, en la medida en que no existe una restricción general al respecto, en principio, podría considerarse válido que al momento de presentar oferta se varíen los porcentajes de participación en la respectiva modalidad asociativa, siempre que se cuente con el consentimiento de todos los integrantes del proponente plural. Con todo, para determinar si ello resulta procedente deben estudiarse las reglas que haya incluido la Entidad Estatal en el respectivo pliego de condiciones, las cuales bien podrían restringir dicha posibilidad de encontrarlo justificado.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Versión: 02

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Fecha: 28 de septiembre de 2022

Página 18 de 19



FORMATO PQRSD..

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Kevin Arlid Herrera Santa
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co