

FRANCISCO CUELLO DUARTE

# CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Contiene en el Sistema de Información en Línea - SIL, todas las modificaciones introducidas al Decreto 2474 de 2008, desde el Decreto 4444/08 hasta el 4266/10, así como el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 (**Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014**), que modificó la Ley 1150 de 2007, sobre contratación de mínima cuantía.

- Decretos reglamentarios • Comentarios
- Doctrinas • Jurisprudencias
- Modelos de actos administrativos contractuales



ECO E EDICIONES

Tercera Edición



## **FRANCISCO CUELLO DUARTE**

Abogado. Especialista en Derecho Público. Magister en Desarrollo Social de la Universidad del Norte. Diplomado en gestión de la calidad Modelo ISO 9001. Profesor en la especialización de Derecho Administrativo de la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla. Docente investigador categoría B de Colciencias.

Conferencista en temas de derecho administrativo, gerencia pública y marketing político. Consultor y asesor de varios municipios a nivel nacional. Conjuez del Tribunal Administrativo del Magdalena.

Autor de: Alcaldes, líderes y gerentes del nuevo municipio, La biblia del concejal y Contratos de la Administración Pública.

# Contenido general

PRÓLOGO .....	XIII
PREFACIO A LA TERCERA EDICIÓN.....	XV
PRESENTACIÓN A LA TERCERA EDICIÓN .....	XVII

## Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<b>CAPÍTULO I. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES</b> .....	1
Art. 1o. Del objeto .....	1
Art. 2o. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos.....	5
Art. 3o. De los fines de la contratación estatal.....	15
Art. 4o. De los derechos y deberes de las entidades estatales.....	18
Art. 5o. De los derechos y deberes de los contratistas.....	24
Art. 6o. De la capacidad para contratar.....	26
Art. 7o. De los consorcios y uniones temporales.....	26
Art. 8o. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar .....	32
Art. 9o. De las inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes .....	40
Art. 10. De las excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades.....	40
Art. 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales.....	41
Art. 12. De la delegación para contratar .....	48
Art. 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales .....	50
Art. 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual .....	53
Art. 15. De la interpretación unilateral .....	59
Art. 16. De la modificación unilateral.....	61
Art. 17. De la terminación unilateral .....	62
Art. 18. De la caducidad y sus efectos .....	65
Art. 19. De la reversión.....	67
Art. 20. De la reciprocidad.....	68
Art. 21. Del tratamiento y preferencia de las ofertas nacionales .....	69
Art. 22. De los registros de proponentes.....	71
Art. 22.1. De la información sobre contratos, multas y sanciones de los inscritos .....	73
Art. 22.2. De la renovación, actualización y modificación.....	75

Art. 22.3. De la clasificación y calificación de los inscritos .....	76
Art. 22.4. Del registro de personas extranjeras .....	79
Art. 22.5. De la impugnación de la clasificación y calificación.....	80
Art. 22.6. De las sanciones.....	85
Art. 22.7. De los boletines de información de licitaciones .....	85
Art. 22.8. De la fijación de tarifas.....	86
Art. 22.9. De la vigencia del registro .....	86
<b>CAPÍTULO II. DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACION ESTATAL</b> .....	<b>89</b>
Art. 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.....	89
Art. 24. Del principio de transparencia.....	92
Art. 25. Del principio de economía.....	134
Art. 26. Del principio de responsabilidad .....	150
Art. 27. De la ecuación contractual.....	152
Art. 28. De la interpretación de las reglas contractuales.....	159
Art. 29. Del deber de selección objetiva .....	160
Art. 30. De la estructura de los procedimientos de selección .....	169
Art. 31. De la publicación de los actos y sentencias sancionatorias .....	178
<b>CAPÍTULO III. DEL CONTRATO ESTATAL</b> .....	<b>179</b>
Art. 32. De los contratos estatales.....	179
Art. 33. De la concesión de los servicios y de las actividades de telecomunicaciones.....	210
Art. 34. De la concesión del servicio de telefonía de larga distancia nacional e internacional .....	211
Art. 35. De la radiodifusión sonora .....	211
Art. 36. De la duración y prórroga de la concesión .....	212
Art. 37. Del régimen de concesiones y licencias de los servicios postales .....	212
Art. 38. Del régimen especial para las entidades estatales que prestan el servicio de telecomunicaciones.....	213
Art. 39. De la forma del contrato estatal .....	214
Art. 40. Del contenido del contrato estatal .....	216
Art. 41. Del perfeccionamiento del contrato .....	219
Art. 42. De la urgencia manifiesta .....	230
Art. 43. Del control de la contratación de urgencia .....	232
<b>CAPÍTULO IV. DE LA NULIDAD DE LOS CONTRATOS</b> .....	<b>233</b>
Art. 44. De las causales de nulidad absoluta.....	233
Art. 45. De la nulidad absoluta .....	235
Art. 46. De la nulidad relativa.....	238
Art. 47. De la nulidad parcial.....	238
Art. 48. De los efectos de la nulidad.....	239
Art. 49. Del saneamiento de los vicios de procedimiento o de forma .....	240

<b>CAPÍTULO V. DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL</b> .....	241
Art. 50. De la responsabilidad de las entidades estatales.....	241
Art. 51. De la responsabilidad de los servidores públicos .....	244
Art. 52. De la responsabilidad de los contratistas .....	248
Art. 53. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores .....	250
Art. 54. De la acción de repetición .....	251
Art. 55. De la prescripción de las acciones de responsabilidad contractual .....	252
Art. 56. De la responsabilidad penal de los particulares que intervienen en la contratación estatal .....	253
Art. 57. De la infracción de las normas de contratación.....	257
Art. 58. De las sanciones .....	266
Art. 59. Del contenido de los actos sancionatorios.....	268
 <b>CAPÍTULO VI. DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS</b> .....	269
Art. 60. De su ocurrencia y contenido .....	269
Art. 61. De la liquidación unilateral.....	276
 <b>CAPÍTULO VII. DEL CONTROL DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL</b> ..	285
Art. 62. De la intervención del Ministerio Público.....	285
Art. 63. De las visitas e informes.....	287
Art. 64. De la participación de la Fiscalía General de la Nación.....	288
Art. 65. De la intervención de las autoridades que ejercen control fiscal.....	290
Art. 66. De la participación comunitaria.....	306
Art. 67. De la colaboración de los cuerpos consultivos del gobierno.....	313
 <b>CAPÍTULO VIII. DE LA SOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b> .....	315
Art. 68. De la utilización de mecanismos de solución directa de las controversias contractuales.....	315
Art. 69. De la improcedencia de prohibir la utilización de los mecanismos de solución directa .....	320
Art. 70. De la cláusula compromisoria .....	321
Art. 71. Del compromiso .....	324
Art. 72. Del recurso de anulación contra el laudo arbitral .....	325
Art. 73. De la colaboración de las asociaciones de profesionales y de las Cámaras de Comercio.....	327
Art. 74. Del arbitramento o pericia técnicos .....	327
Art. 75. Del juez competente .....	328
 <b>CAPÍTULO IX. DE LAS DISPOSICIONES VARIAS</b> .....	345
Art. 76. De los contratos de exploración y explotación de los recursos naturales .....	345

Art. 77. De la normatividad aplicable en las actuaciones administrativas .....	346
Art. 78. De los contratos, procedimientos y procesos en curso .....	350
Art. 79. De la reglamentación del registro de proponentes.....	350
Art. 80. De la adecuación de estatutos .....	351
Art. 81. De la derogatoria y de la vigencia .....	351

**CAPÍTULO X. DISPOSICIONES NO DEROGADAS POR LA LEY 80 DE 1993. VÉASE EN SIL - [www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com)**



**CAPÍTULO XI. MODELOS DE CONTRATOS.**

**VÉASE EN SIL - [www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com)**

Contrato de comodato  
 Contrato de compraventa.  
 Contrato de concesión  
 Contrato de consultoría  
 Contrato de prestación de servicios  
 Contrato de suministro  
 Contrato de obra

**CAPÍTULO XII. MODELOS DE AVISOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS PRECONTRACTUALES, CONTRACTUALES Y POSCONTRACTUALES**

**VÉASE EN SIL - [www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com)**

Aviso de selección abreviada.  
 Aviso licitación pública  
 Aviso de convocatoria pública  
 Aviso de concurso de méritos con precalificación  
 Estudio previo de necesidad y conveniencia en proceso contratación directa  
 Conciliación prejudicial  
 Ejecutivo contractual  
 Ejecutivo contractual  
 Declaratoria desierta licitación pública  
 Aprobación de una garantía  
 Resolución por la cual se inicia una actuación administrativa para dar por terminado un contrato  
 Resolución por la cual se declara la terminación de un contrato  
 Terminación unilateral de un contrato  
 Declaración de urgencia manifiesta  
 Pronunciamiento de la Contraloría Departamental o Municipal aceptando una urgencia manifiesta  
 Pronunciamiento de la Contraloría Departamental o Municipal declarando no ajustada a la legalidad una urgencia manifiesta  
 Modelo de imposición de una multa  
 Modelo declarando el incumplimiento de un contrato  
 Acto administrativo de delegación para contratar

Modelo de declaratoria de caducidad de un contrato  
Modelo de apertura de licitación pública  
Modelo de apertura selección abreviada de menor cuantía  
Modelo apertura selección por concurso de méritos  
Modelo de declaratoria de desierta de una licitación pública  
Modelo de una cesión de un contrato  
Modelo de acta de apertura de una licitación pública  
Modelo de cierre de una licitación pública  
Modelo de acta de asistencia y visita obligatoria al sitio de ejecución de los trabajos  
Modelo de acta de liquidación bilateral de un contrato  
Modelo de acta de liquidación unilateral de un contrato  
Acto administrativo de aprobación liquidación unilateral de un contrato  
Esquema de contratación aplicable a los entes territoriales y sirve de guía a las demás entidades.  
Modalidades de selección y caracterización del proceso.  
Licitación pública.  
Selección abreviada. Bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización.  
Selección abreviada. Bolsa de productos.  
Selección abreviada. Menor cuantía.  
Selección abreviada. Contratos para la prestación de servicios de salud.  
Selección abreviada. Por declaratoria de desierta de la licitación.  
Selección abreviada. Adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios.  
Selección abreviada. Contratos de entidades a cargo de ejecución de programas de protección de personas amenazadas, desmovilización y reincorporación, población desplazada, protección de derechos humanos y población con alto grado de exclusión.  
Selección por concurso de méritos.  
Concurso abierto.  
Concurso con precalificación.  
Concurso de méritos. Escogencia de intermediarios de seguros.  
Contratación directa. Esquema.  
Urgencia manifiesta. Procedimiento de contratación.  
Contratación de empréstitos.  
Contratos interadministrativos.  
Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.  
Encargo fiduciario.  
Contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes.  
Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.  
Arrendamiento o adquisición de inmuebles.  
Contratación de mínima cuantía.  
Causales de contratación de mínima cuantía. Requisitos previos.  
Contenido del contrato de mínima cuantía.

**CAPÍTULO XIII. ESQUEMA DE CONTRATACIÓN APLICABLE  
A LOS ENTES TERRITORIALES Y SIRVE DE GUÍA A LAS  
DEMÁS ENTIDADES..... 361**

**CAPÍTULO XIV. NORMAS DE MAYOR USO  
VÉASE EN SIL - [www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com)**

Ley 1150 de 2007 “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.

Decreto 066 de 2008 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad y selección objetiva y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2474 de 2008 “por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 836 de 2009 “por el cual se modifica el Decreto 4881 de diciembre 31 de 2008”.

Decreto 2025 de 2009 “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2474 de 2008 y se dictan otras disposiciones”.

**CAPÍTULO XV. GUÍA LEGISLATIVA  
VÉASE EN SIL - [www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com)**

**Bibliografía ..... 383**

## Prefacio a la tercera edición

---

Después de un largo receso en espera de la tan anunciada reforma a la ley 80 de 1993, presentamos esta tercera edición, incorporando el texto completo de la ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, además de una nutrida selección de jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, así como el aporte de ilustres tratadistas nacionales y extranjeros, incluyendo nuestros modestos comentarios.

Con las nuevas disposiciones se mantiene la ley 80 como columna vertebral de la contratación estatal en Colombia. En la reforma se destaca, como novedad, los siguientes aspectos:

- Son cuatro las modalidades de escogencia del contratista: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y la contratación directa. La menor cuantía hace parte de la selección abreviada, y dentro de ésta, la de mínima cuantía, o sea cuando el valor del contrato sea igual o inferior al 10% de la menor cuantía.
- Se dinamiza la contratación pública electrónica.
- En los pliegos de condiciones se incluye la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsible involucrados en la contratación.
- Mediante el artículo 5°, de la ley 1150 de 2007, se define con precisión el deber de selección objetiva establecido en el artículo 29 de la ley 80 de 1993, aclarando que la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes, pero no otorgan puntaje en la calificación de ofertas, excepto cuando se trate de concurso de méritos. Con la nueva normatividad es la oferta la que cuenta, no el oferente.
- En la selección de consultores se valoran los aspectos técnicos de la oferta o proyecto, resaltando los criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo. El precio no es factor de escogencia decisivo. Se deja de un lado las certificaciones de sistemas de gestión de calidad, los cuales no serán objeto de ca-

lificación, ni tampoco como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos.

- Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos, aclarando que los pliegos de condiciones no tienen costo alguno para los oferentes.
- Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y los entes solidarios de carácter público se someten a las disposiciones de estas normas, como cualquier proponente particular.
- Se apoya el fomento de oportunidades para la mano de obra local o departamental, para lo cual se dispondrá las condiciones en los respectivos pliegos. De igual manera tendrán un tratamiento especial las Mipymes locales.
- Se desarrolla el derecho al debido proceso en materia sancionatoria. En tal sentido, las entidades tendrán facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas. Así mismos, la cláusula penal y las multas se harán efectivas directamente por la entidad contratante.
- Se establece otra inhabilidad al artículo 8º, de la ley 80 de 1993, a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho y prevaricato en todas sus modalidades.
- Se reglamenta el derecho de turno para efectos del trámite y pago de las obligaciones contractuales por parte de la entidad contratante.
- Se fijan requisitos adicionales sobre aportes al sistema de seguridad social que cumplir los contratistas, como mecanismo previo para ejecutar el contrato.

Por su parte, el decreto 2474 de 2008, reglamentario de la ley 1150 de 2007, hace importantes precisiones sobre los estudios previos, como elemento fundamental de la planeación del contrato, el contenido mínimo de los pliegos de condiciones, la publicidad de todos los actos en el portal único de contratación, el análisis de las ofertas y su ofrecimiento más favorable, los mecanismos de los distintos procesos de selección y los criterios de evaluación.

Finalmente, en esta oportunidad se introducen algunos modelos de los principales procedimientos administrativos contractuales, en consideración a la nueva normatividad, tratando de ser lo más práctico posible para una mejor asimilación por parte del lector. Igualmente, se incluyen las principales normas de más uso para quienes por su actividad o profesión deben manejar estos temas.

El autor

# Presentación a la tercera edición

---

Compilar, concordar y comentar lo que la ley, la jurisprudencia y la doctrina, tanto nacional como extranjera, han regulado y escrito sobre la más importante tarea que realiza la administración pública, con la colaboración de los particulares, en la búsqueda del bien común público, es una proeza intelectual, que demanda denodado estudio, conocimiento y experiencia.

Lo anterior cobra mayor significación cuando quien la realiza, como es este caso, no reside en la Capital de la República, donde todo se facilita por el acceso a las fuentes de información.

Las concordancias impecables, la cita oportuna del tratadista, la referencia a la jurisprudencia y los comentarios atinados del autor, tornan la obra en una valiosa e indispensable herramienta para el trabajo de los servidores públicos encargados, bien de la contratación estatal, bien de su control y vigilancia.

A más de lo anterior, se acompañan modelos de contratos y de minutas en general, relativas al engoroso e intrincado procedimiento que demanda la contratación administrativa.

El autor, a quien agradezco que me haya escogido para presentar al mundo jurídico esta útil e importante obra, con quien me unen lazos familiares y de vieja y cultivada amistad, es producto del esfuerzo, de la lucha permanente por querer surgir a base de sacrificio, perseverancia e inteligencia, cargando siempre el pesado fardo de los principios y valores morales, tan ajenos a este mundo pletórico de un acendrado utilitarismo y de la constante renuncia al ser para parecer, según las cambiantes circunstancias. Por eso esta obra tiene la garantía de la seriedad, la meditación y reflexión, que le imprime quien puede afirmar como el poeta:

“Arriba, alcanzo la etérea plenitud;  
en éxtasis gravito sobre el aire.  
Nadie vive tan libre y tan arriba,  
en órbitas de luz y primaveras,  
oyendo el palpitar de las estrellas!  
(Manuel Cuello Urueta – Poema ARRIBA)

Felicitaciones Doctor Francisco Cuello Duarte. Su vida y su obra son un ejemplo para la juventud de esta patria, especialmente de nuestra región Caribe, de nuestra adorada Ciénaga, donde la genialidad, que es cosa común, debe estar acompañada de la disciplina, la constancia y el apego a las reglas éticas para volver a recuperar la grandeza que nos legaron nuestros mayores.

**Gustavo Adolfo Cuello Iriarte**

# *De las disposiciones generales*

**Artículo 1. Del objeto.** La presente Ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

**Conc.** Ley 80/93, arts. 3, 13, 26, 28; Ley 226/95, art. 2; Ley 190/95, art. 59; Ley 143/94, art. 76; Ley 142/94, arts. 31, 132; Ley 31/92, art. 3, 52; Dcto. 679/94, arts. 8, 27; Dcto. 2251/93; Ley 1150 de 2007.

**Comentarios.** Estas reglas y principios tienen su fundamento en los mismos principios en que se desarrolla la función administrativa como son igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Así mismo, la actividad contractual tiene sus propias reglas como el equilibrio financiero, el de imprevisión, el hecho del príncipe, los de terminación, modificación e interpretación unilaterales y el de subordinación jurídica del contratista. Además, intervienen también los de la jurisdicción civil como el enriquecimiento ilícito, abuso del derecho, buena fe, entre otros. Esta nueva disposición regula también la contratación de la Nación y sus dependencias desconcentradas, las entidades adscritas en forma directa e indirecta y los entes territoriales y sus institutos descentralizados.

De otra parte, conviene aclarar que si bien esta ley fue denominada por el Congreso de la República como “estatuto general de contratación”, no se trata de una ley estatutaria sino de una ley ordinaria. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-633 de 1996, expresó lo siguiente: “Para la Corte es claro que de la Constitución no resulta la identidad entre todo “estatuto” y las leyes estatutarias, pues mientras el primer concepto es genérico y aplicable al conjunto normativo referente a una materia cualquiera, integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas, las leyes estatutarias se caracterizan precisamente por estar destinadas, por la propia Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación en el artículo 152 ibidem, es taxativa.



# CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con las nuevas disposiciones se mantiene la Ley 80 de 1993 como columna vertebral de la Contratación Estatal en Colombia. Las reformas destacan como novedad las cuatro modalidades de escogencia del contratista: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y la contratación directa; se dinamiza la contratación pública electrónica. Con la nueva normatividad es la oferta la que cuenta, no el oferente. El precio no es factor de escogencia decisoria, se deja a un lado las certificaciones de sistemas de gestión de calidad, apoyando el fomento de oportunidades para la mano de obra local o departamental. Es decir, este libro contiene todo lo concerniente al tema, incluido el Decreto 2025 de 2009.

Las concordancias impecables, la cita oportuna del tratadista, la referencia a la jurisprudencia y los comentarios atinados del autor, convierten la obra en una valiosa e indispensable herramienta para el trabajo de los servidores públicos encargados, bien de la contratación estatal, bien de su control y vigilancia.

Además de lo anterior, se acompaña el libro con el **SIL (Sistema de Información en Línea)** en [www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com) donde podrá consultar modelos de contratos y de minutas en general, relativas al engorroso e intrincado procedimiento que demanda la contratación administrativa y otros temas de interés.

**Colección:** Ciencias políticas

**Área:** Derecho

**ECOE**  
EDICIONES



[www.ecoediciones.com](http://www.ecoediciones.com)

978-958-648-609-5



9 789586 486095