Bogotá, Diciembre\_\_\_de 2014

Representante:

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

Comisión Primera de Cámara

Presidente

**REF:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley 057 de 2014** “ por medio de la cual se prohíbe la contratación por mínima cuantía en los contratos de consultoría, se adiciona un parágrafo al artículo 66 del Decreto número 1510 de 2013, y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Señor Presidente:

En Cumplimiento al encargo que me hiciese la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y conforme a lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 057 de 2014 “ por medio de la cual se prohíbe la contratación por mínima cuantía en los contratos de consultoría, se adiciona un parágrafo al artículo 66 del Decreto número 1510 de 2013, y se dictan otras disposiciones”.

De lo señores Representantes;

Cordialmente:

**NORBEY MARULANDA MUÑOZ FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ**

Coordinador Ponente Coordinador Ponente

Representante a la Cámara.Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 057 DE 2014**

“Por medio de la cual se prohíbe la contratación por mínima cuantía en los contratos de consultoría, se adiciona un parágrafo al artículo 66 del Decreto número 1510 de 2013, y se dictan otras disposiciones”

**I OBJETO DEL PROYECTO**

El designado proyecto busca adicionar al Art. 66 del Decreto Ley 1510 de 2013 Capítulo III CONSURSO DE MERITOS un parágrafo que elimine la posibilidad de permitir que los contratos de Consultoría utilicen como modalidad de selección de mínima cuantía.

**II TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Congresional.

**Autores:** H.R. María Eugenia Triana Vargas

**Proyecto Publicado:** Gaceta No 410 de 2014.

**III. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA**

Con base en la designación de la mesa directiva Acta No. 004 y oficio 0142 del 11 DE Septiembre de 2014, notificada el 16 de Septiembre de la actual vigencia y conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, somos ponentes del Proyecto de Ley 057 de 2014 los H.R. NORBEY MARULANDA MUÑOZ ©, FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ©, ELBERT DIAZ LOZANO, RODRIGO LARA RESTREPO, JUAN CARLOS GARCIA GÓMEZ, ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA,JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ, ANGELICA LISBETH LOZANO CORREA Y CARLOS GERMAN NAVAS TALERO.

**IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Conforme al Estatuto General de Contratación Pública, Ley 80 de 1993, los contratos de consultoría son aquellos que celebran las entidades estatales, referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

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

Todos esto, comprometen principalmente experiencia, calidad, idoneidad y capacidad intelectual.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011- comúnmente denominada Estatuto de Anticorrupción, en el artículo 94 se adicionó al artículo 2 de la ley 1150 de 2007, la modalidad de contratación de mínima cuantía, independientemente de su objeto estableciendo:

**Artículo 94. Transparencia en contratación de mínima cuantía**. Adiciónese al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral.

*La contratación cuyo valor no exceda del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuara de conformidad con las siguientes regla (.. )*.

Así mismo el Decreto 1510 de 2013 reguló ésta modalidad de selección de contratistas en sus artículos 84 y siguiente donde el factor de evaluación y selección es únicamente **EL PRECIO** aplicándose para todo tipos de contratos sin importar su objeto siempre y cuando el presupuesto oficial sea el 10% de la menor cuantía. Esto es contrario a la naturaleza de los contratos de consultoría donde el principal criterio de evaluación es la capacidad intelectual, experiencia de los proponentes y en algunos casos calidad de servicio que se pretende adquirir.

Aplicar ésta modalidad independientemente de su objeto a contratar traería consecuencias desfavorables para las entidades y entes territoriales en el entendido que lo mejor para la administración en los contratos de CONSULTORIA es utilizar el concurso de méritos.

En algunos casos, se ha confundido los contratos de consultoría con los contratos de prestación de servicios profesionales, agravando aún más esta situación, no obstante la Corte Constitucional en sentencia C-326 de 2007 Mg Ponente Doctor Fabio Morón Díaz, ha sido explícita al disponer que:

*Los elementos constitutivos del contrato de consultoría, permite concluir que existen diferencias sustanciales con el contrato de prestación de servicios, que habilitan al legislador para darles a quienes los suscriben un tratamiento también distinto.* ***Los contratos de consultoría se pueden celebrar con personas naturales o jurídicas****, mientras que los contratos de prestación de servicios solo pueden celebrarse con personas naturales.* ***El objeto de los contratos de consultoría no está relacionado directamente*** *con las actividades de la entidad que los requiere, o con su funcionamiento, a través de ellos la administración contrata servicios especializados de asesoría, interventoría, gerencia de obra o de proyectos, o la elaboración de estudios y diagnósticos, que no siempre coinciden en su contenido con la órbita de las actividades propias de la entidad contratante; para ello recurre a personas naturales o jurídicas especializadas en una determinada materia, las cuales ofrecen conocimientos y experiencia en una específica área o actividad;* ***mientras en los contratos de prestación de servicios sucede lo contrario, en ellos el contratista, persona natural, pone a disposición de la entidad contratante su capacidad de trabajo para asumir funciones o tareas relacionadas con aquella****, que por alguna razón no puede realizar el personal de planta, luego los supuestos de hecho que sirven de sustento a uno y otro tipo de contrato son diferentes.*

En salvaguarda de la responsabilidad de los Servidores públicos encargados del manejo de los recursos públicos que se ejecutan por medio de procesos de contratación estatal, es importante cubrir aquellos limbos jurídicos que se presentan en algunos textos de las normas que regulan la materia donde se permite que el estamento en cuestión se preste a interpretaciones del Ente ejecutor, vacío jurídico que sería subsanado con el parágrafo propuesto en el presente Proyecto de Ley.

1. **DEFINICIÓN DOCTRINAL CONSURSO DE MERITOS:**

"*Es un procedimiento de selección del co-contratante por oposición y en razón de la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística entre los presentantes o intervinientes”*[[1]](#footnote-1)*.*

*“Un concurso de méritos es una de las modalidades de selección de contratistas del Estado, que sirve para la escogencia de consultores o proyectos, en la que se utilizan como criterios de selección la experiencia, la capacidad intelectual y la organización de los proponentes, según sea el caso”[[2]](#footnote-2).*

Como lo identifican los dos conceptos doctrinales referidos, la razón de selección para esta modalidad es la experiencia, capacidad técnica o intelectual y organización siendo calificativos especiales en la búsqueda de un experto en la materia a contratar.

1. **ANTECEDENTES JURÍDICOS:**

A continuación se enuncian normas que han reglado el Concurso de Méritos de forma específica denotándose la aplicación del Principio General del Derecho de la prevalencia de la norma especial sobre la general.

* DECRETO LEY 222 DE 1983 “Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”
* DECRETO REGLAMENTARIO 1522 DE 1983 “Por el cual se dictan normas sobre registro de proponentes y concurso de méritos. DEROGADO
* LEY 80 DE 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”
* DECRETO 2326 DE 1995 "Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993 en cuanto a los Concursos para la selección de consultores de diseño, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos, se hace una adición al Decreto 1584 de 1994 y se dictan otras disposiciones".
* 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 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”.Derogado por el art. 9.2, Decreto Nacional 734 de 2012,
* DECRETO 734 DE 2012 “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones Decreto derogado por el artículo 163 del Decreto 1510 de 2013.
* DECRETO 1510 DE 2013 “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y Contratación pública.

1. **COMENTARIOS DE LOS PONENTES.**

Una vez analizada la normatividad vigente en materia de contratación Pública con referencia al Contrato de Consultoría y Concurso de Méritos, los ponentes coincidieron en la necesidad de la reforma precisando que de acuerdo a lo establecido por el Consejo de Estado en la [**Sentencia**](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39459#0)de abril 14 de 2010, rad. 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054)B, la facultad reglamentaria de las leyes la ostenta el ejecutivo por tal razón el parágrafo en mención debe adicionarse al numeral 6º del Artículo 2 de Ley 1150 de 2007.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11 Constitución Nacional, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de las leyes, potestad que se encuentra subordinada a la Ley de la materia a reglamentar.

Al respecto se pronunció el Consejo de estado, Sección Primera Fallo 348 de 2009

“*Los actos reglamentarios proferidos por el ejecutivo con arreglo al precepto constitucional anteriormente trascritos, en cuanto productos emanados de la voluntad administrativa, tiene el carácter de normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la Ley, o como lo expresa la doctrina francesa, se trata de actes de puissance subalternes, encaminados a explicitar y complementar las disposiciones legales, con el propósito de garantizar su más cumplida y estricta ejecución y asegurar el cumplimiento de la voluntad general en ellas representada. En ése orden de ideas, los actos reglamentarios no son más que unas normas secundarias, inferiores y complementarias de la Ley, cuya alcance es de suyo diferente del que es propio de los actos de regulación, cuya adopción, por regla general, se encuentra reservada al legislador, aunque por excepción y en ciertas materias puntuales, la Carta también atribuye potestades de regulación a determinadas autoridades administrativas*..()”

*“La sumisión del acto administrativo reglamentario a la Ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesarias de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tenga la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido”..()*

En consecuencias, desde el punto de vista formal, es inviable mediante Decreto reglamentario modificar disposiciones de orden legal, como las que determinan la modalidad de selección de contratista aplicable en cualquier tipo de contrato haciéndose necesario que la Ley Ordinaria establezca la especialidad para que esta sea reglamentada por el ejecutivo.

Se trata entonces de establecer una reforma que garantice la máxima transparencia (principio fundamental de la contratación estatal) con una pluralidad de oferentes que de acuerdo a la normatividad que regula el concurso de méritos también garantizará la idoneidad mejor calificada en sus conocimientos técnicos especializados, científicos, artísticos y organización coherente con los postulados legales existentes dada la relevancia en la administración de los recursos públicos.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Procede esta PONENCIA PARA PRIMER DEBATE a señalar el Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley No.057 de 2014, así:

1. Reformular el Título del Proyecto de Ley de la siguiente forma:

|  |  |
| --- | --- |
| **PROYECTO INICIAL** | **MODIFICACIÓN** |
| Proyecto de Ley 057 de 2014  “Por medio de la cual se prohíbe la contratación por mínima cuantía en los contratos de consultoría, se adiciona un parágrafo al artículo 66 del Decreto número 1510 de 2013, y se dictan otras disposiciones”. | Proyecto de Ley 057 de 2014  “Por medio de la cual se prohíbe la contratación por mínima cuantía en los contratos de consultoría, se adiciona un parágrafo al **artículo 2 De la Ley 1150 de 2007** ~~66 del Decreto número 1510 de 2013~~, y se dictan otras disposiciones”. |

1. El artículo primero del proyecto de ley 57 de 2014 quedara así:

|  |  |
| --- | --- |
| **PROYECTO INICIAL ORIGINAL** | **MODIFICACIÓN** |
| Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo al artículo 66 del Decreto número 1519 de 2013, el cual quedará así:  **Parágrafo**. En ningún caso, cuando los contratos de consultoría a los que se refiere el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, su valor a contratar no exceda el 10% de la menor cuantía de la entidad estatal, podrá utilizarse como modalidad de selección la contratación por mínima cuantía. | Artículo 1°. Adiciónese el parágrafo 3º. al numeral 6 del  **artículo 2 de la Ley 1150 de 2007** ~~66 del Decreto número 1519 de 2013~~, el cual quedará así:  **PARÁGRAFO TERCERO:** En ningún caso los contratos de consultoría a los que se refiere el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, podrá utilizarse la modalidad de selección de contratación por mínima cuantía. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento a seguir para estos casos. |
| Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. |

**VII. PROPOSICION**

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, **APROBAR** en primer debate con su pliego de modificaciones el Proyecto de Ley 057 de 2014 “Por medio del cual se prohíbe la contratación por mínima cuantía en los contratos de consultoría, se adiciona un parágrafo al numeral 6º. del **artículo 2 De la Ley 1150 de 2007** y se dictan otras disposiciones”.

De lo señores Representantes;

Cordialmente:

**FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ NORBEY MARULANDA MUÑOZ**

Coordinador Ponente Coordinador Ponente

Representante a la Cámara.Representante a la Cámara

**ELBER DIAZ LOZANO RODRIGO LARA RESTREPO**

Ponente Ponente

Representante a la CámaraRepresentante a la Cámara

**JUAN CARLOS GARCIA GÓMEZ ALVARO HERNÁN PRADA A.**

Ponente Ponente

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**CARLOS GERMAN NAVAS T.**

Ponente

Representante a la Cámara

**TEXTO DEFINITIVO PORPUESTO PROYECTO DE LEY 057 DE 2014 CÁMARA.**

Por medio de la cual se prohíbe la contratación por mínima cuantía en los contratos de consultoría, se adiciona un parágrafo al numeral 6º del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el parágrafo 3º al numeral 6 del  **artículo 2 de la Ley 1150 de 2007**, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO TERCERO:** En ningún caso los contratos de consultoría a los que se refiere el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, podrá utilizarse la modalidad de selección de contratación por mínima cuantía. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento a seguir para estos casos.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ NORBEY MARULANDA MUÑOZ**

Coordinador Ponente Coordinador Ponente

Representante a la Cámara.Representante a la Cámara

**ELBER DIAZ LOZANO RODRIGO LARA RESTREPO**

Ponente Ponente

Representante a la CámaraRepresentante a la Cámara

**JUAN CARLOS GARCIA GÓMEZ ALVARO HERNÁN PRADA A.**

Ponente Ponente

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**CARLOS GERMAN NAVAS T.**

Ponente

Representante a la Cámara

1. Tomado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6917> sentencia Consejo de Estado [↑](#footnote-ref-1)
2. Régimen de contratación estatal modalidad del concurso de méritos, edición 2009 Manuel sanchez y abogados consultores [↑](#footnote-ref-2)