

FORMATO PQRS

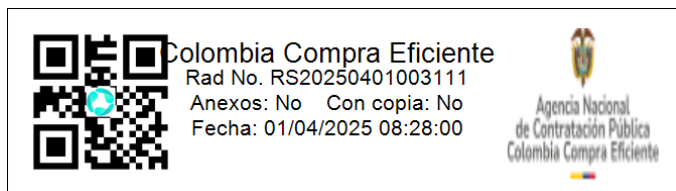
Bogotá D.C., 01 de Abril de 2025

Señor

Edgar Saad Mor García

super@superfinanciera.gov.co

Bogotá D.C.



Concepto C – 231 de 2025

Temas: SELECCIÓN ABREVIADA – Marco normativo / BIENES Y SERVICIOS DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS UNIFORMES – Definición / BIENES Y SERVICIOS DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS UNIFORMES – Características – Formas de adquisición / SERVICIOS DE VIGILANCIA PRIVADA – Licitación pública – Menor cuantía – Contratación

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. P20250221001756

Estimado señor Mor García:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 21 de febrero de 2025, en la cual pregunta lo siguiente:

“1. ¿Cuál es el marco jurídico y/o normativo para la adjudicación de una propuesta sobre cualquier tipo de servicio de manera general, y, en particular, cuál es el marco jurídico específico respecto de los servicios y productos de vigilancia privada a contratar a través de la BMC, teniendo en cuenta los criterios previstos para la subasta inversa, y, particularmente, respecto de la posibilidad de utilizar la media aritmética o la media geométrica como mecanismo de adjudicación de la negociación que se lleve a cabo?

FORMATO PQRS

2. ¿Existen o se han publicado guías específicas de los procesos de adjudicación de servicios o productos de vigilancia?
3. De lo anterior, de no existir la guía de documentos tipo para servicios de vigilancia, ¿cuál es la regla general aplicable para este tipo de servicios en particular?”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la hayan motivado, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿cuál es marco jurídico aplicable para la contratación de servicios de vigilancia? y ii) ¿son servicios de características técnicas uniformes para efectos de la selección abreviada por bolsa de productos o, por el contrario, siguen la regla general de licitación pública sin perjuicio de las normas sobre menor cuantía?

II. Respuestas:

Dado que no se han expedido guías para la contratación del servicio objeto de consulta, la Agencia realiza las siguientes consideraciones conforme a la



FORMATO PQRS

interpretación de las normas generales del sistema de compras públicas. En *primer lugar*, se precisa que, los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización son aquellos que comparten patrones de desempeño y calidad similares para la satisfacción de la necesidad a la que atienden. De acuerdo con el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, así corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

En *segundo* lugar, debe indicarse que, *en principio*, la modalidad de selección aplicable para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización es la selección abreviada a la que hace referencia el literal a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Esto supone que, para la adquisición de estos bienes o servicios, las Entidades Estatales deban escoger a los proponentes habilitados que presenten ofertas de menor valor, en el marco de la aplicación del mecanismo de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos. Como las propuestas se evalúan en función del aspecto económico, las fórmulas de media aritmética o geométrica son inaplicables por sustracción de materia.

Sin embargo, si bien nada se opone a que los servicios de vigilancia y seguridad privada regulados por el Decreto Ley 356 de 1994 sean considerados como de características técnicas uniformes, la contratación de estos a través de las modalidades antes indicadas no es funcional para garantizar la selección objetiva. Esto comoquiera que las tarifas mínimas establecidas para estos servicios en la Circular Externa de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada 20241300000445 del 30 de diciembre de 2024 representan una medida regulatoria que hace que los ofrecimientos para la prestación de este tipo de servicios tiendan al valor mínimo permitido por regulación tarifaria, lo que hace que las Entidades Estatales no puedan elegir la oferta más favorable con base en el menor precio ofertado, como bien podría suceder con otros bienes o servicios que no tienen un precio mínimo regulado.

En atención a esto, la modalidad de selección más adecuada para la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada es la licitación pública prevista en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 como la regla general para objetos no sujetos a alguna modalidad en específico. Esto además debido a que la licitación pública es la modalidad que brinda más

FORMATO PQRS

garantías para la selección objetiva, ya que, de acuerdo con el artículo 5, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007, reglamentado en el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, en este tipo de procedimientos la oferta más favorable es aquella que represente la mejor relación calidad-precio, cuestión que debe determinarse valorando, además del precio, factores de calidad, criterios sociales y ambientales, sin perjuicio de la aplicación de puntajes adicionales y acciones afirmativas previstos en la normativa de la contratación pública.

Lo expuesto además resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018, que se refiere de manera expresa a la licitación pública como una modalidad de selección aplicable para contratar los servicios de vigilancia y seguridad privada, previendo además la aplicación de factores de evaluación distintos del precio.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de la modalidad de selección abreviada de menor cuantía cuando se requiera contratar servicios de vigilancia y seguridad privada por valores que se ubiquen dentro de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal, de acuerdo con los rangos establecidos en el literal b) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En esta modalidad, al igual que en la licitación, la oferta más favorable se determina de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, esto es, en atención a la mejor relación calidad-precio.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

FORMATO PQRS

i. Para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, los procesos de selección se rigen por el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. El numeral uno, inciso primero, de la norma citada dispone que “La escogencia del contratista se efectuará por *regla general* a través de licitación pública, con las *excepciones* que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo”, norma que sustituye el derogado numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de transparencia¹.

Así, salvo norma especial que ordene la celebración del negocio jurídico por otra modalidad de selección, debe aplicarse la regla general de licitación pública². Por ello, dependiendo del objeto o el valor del presupuesto oficial, es posible la aplicación de otros procedimientos contractuales. Estos pueden ser con pluralidad de oferentes –v. gr. la selección abreviada de menor cuantía o la mínima cuantía– o sin concurrencia de proponentes –por ejemplo, la contratación directa–.

Respecto a la modalidad selección abreviada, el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que “[...] 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

¹ El inciso primero de norma disponía que, conforme al principio de transparencia, “*La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos*, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente” (Énfasis fuera de texto). La expresión en cursiva fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-400 de 1999, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, y derogado integralmente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

² Sobre la articulación de los diferentes procesos de selección previstos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, DÁVILA VINUEZA considera lo siguiente: “En las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 los demás procedimientos de selección distintos a la licitación pública se convierten en procedimientos excepcionales y procedentes únicamente en los casos taxativamente contemplados en la ley. Pero la excepción no es respecto de los principios de transparencia, economía y responsabilidad y del deber de selección objetiva como parece lo han entendido algunas entidades estatales. Estos principios que [...] desarrollan los rectores de la función pública de orden constitucional y legal (art. 209 C.N., y art. 3º CPACA) son aplicables con todo rigor a los procedimientos de excepción. Siendo ello así, la excepción de que se habla es respecto del proceso licitatorio regulado en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 con las variantes introducidas por el artículo 2º, numeral 1, de la ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015 (*Presentación de la oferta de manera dinámica*). Es decir, que ante la ausencia de una causal concreta para un determinado evento específico, la selección debe asumir la que el ordenamiento jurídico regula como licitación pública. Por eso es que, además, las causas excepcionales de selección son de interpretación restrictiva y no admiten analogía ni la interpretación extensiva. Genera nulidad absoluta del contrato, por abuso o desviación de poder, y nulidad del acto administrativo de selección cualquier artificio que implique socavar la principal manifestación del principio de transparencia, cual es la selección por vía de licitación”. (DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera Edición. Bogotá: Legis, 2016. p. 463).

FORMATO PQRS

garantizar la eficiencia de la gestión contractual”, regulando cada una de las causales³.

Se trata de un procedimiento que, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, agiliza la contratación estatal en los eventos en que no se justifica adelantar una licitación pública, pero tampoco limitar la participación de los proponentes como en la contratación directa. De forma tal que es un mecanismo de selección objetiva que asegura una mayor concurrencia de participantes sin sacrificar los principios de eficacia y eficiencia en el proceso de selección. En la exposición de motivos se explica lo siguiente:

“– Si bien la Licitación Pública sigue siendo la regla general, la misma pasa a reservarse para los procesos en los que la complejidad del objeto a contratar amerita la larga y cuidadosa ponderación de factores técnicos y económicos de las propuestas [...].

– Se crea la llamada ‘selección abreviada’, para permitir la existencia de procedimientos de selección que, basados estrictamente en los principios cardinales de la contratación pública, permitan de manera ágil la adopción de decisiones de selección [...]”⁴.

La selección abreviada se caracteriza por tener etapas un poco sencillas y términos relativamente más cortos que los de la licitación pública. Esto se justifica por las circunstancias, la naturaleza y los objetos que se contratan a través de esta modalidad, los cuales requieren de procedimientos un poco más ágiles, sencillos y eficientes. Según el Consejo de Estado, el propósito del legislador es “[...] proveer de mayor agilidad y eficiencia la contratación de algunos bienes o servicios, en los que es deseable la concurrencia de oferentes,

³ El numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: “[...] Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos; [...].”

⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007. Gaceta del Congreso No. 458 del 1º de agosto de 2005. p. 8.

FORMATO PQRS

pero no en los términos y condiciones de una licitación pública, sino de manera abreviada o, en términos de la ley, simplificada”⁵.

Así, el literal a) del artículo 2.2 de la Ley 1150 de 2007 regula la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización como causal de selección abreviada. Para entender su alcance, es necesario tener en cuenta que el artículo 28 del Código Civil dispone que “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”. Igualmente, el artículo 29 *ibidem* prescribe lo siguiente: “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso”⁶.

Por ello, según el literal a) del artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007, los bienes y servicios de características técnicas uniformes “[...] corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos”. Asimismo, el artículo 2.2.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 los define como aquellos “Bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición y a los que se refiere el literal (a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007”. De esta manera, conforme a las normas citadas en el párrafo precedente, prima la definición legal sobre el uso general o el significado técnico.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de julio de 2015. Exp. 36.805. C. P. Hernán Andrade Rincón.

⁶ Sobre el alcance de las normas equivalentes en el Código Civil chileno, CLARO SOLAR explica lo siguiente: “Las palabras de que el legislador se sirve pueden tener dos significaciones: el sentido vulgar y el sentido técnico. Según el artículo 20, ‘las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras’, es decir, el uso de la gente educada. El Diccionario de la Lengua publicado por la Real Academia Española goza a este respecto de gran autoridad. ‘Pero cuando el legislador, agrega el artículo 20, las haya definido expresamente para ciertas materias se les dará en éstas su significado legal’. Por la inversa, según el artículo 21, ‘las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso’. Es de suponer que el legislador conozca bastante el idioma en que legisla y sea suficientemente instruido en la ciencia o arte para dar a las palabras de la lengua y a las palabras especiales de la ciencia o arte a que se refiere, el significado que les es propio; en el caso contrario, es necesario que ello aparezca de manifiesto y con toda claridad” (CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen I. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 117. Énfasis dentro del texto).

FORMATO PQRSD

Para identificar los bienes y servicios que corresponden a este tipo, se destacan dos (2) aspectos importantes: la común utilización y la homogeneidad. Para la doctrina, la *común utilización* “[...] busca que los bienes o servicios que se compren en esta categoría sean de los que se ofrecen en un mercado con un estándar para quienes los demandan, o lo que es igual, que la oferta de los mismos en el mercado ocurriese en condiciones equivalentes para todo interesado en adquirirlos”⁷. Por su parte, la *homogeneidad* se refiere a que “[...] sean fácilmente describibles por características mínimas comunes a los de su tipo, excluyendo elementos no esenciales, tales como los de diseño o cualquier otro que no altere la funcionalidad del bien o servicio. Ello debe ser así, en la medida en la cual se busca que la administración logre que compitan bienes o servicios de igual calidad, ofrecidos por los proponentes capaces de satisfacer el requerimiento de la entidad contratante”⁸.

Los elementos centrales para definir si un bien o servicio se considera de características técnicas uniformes consiste en que posea las mismas especificaciones técnicas y compartan patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos. Por ello, es posible adquirirlos en el mercado en condiciones estandarizadas u homogéneas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, pues éstas no afectan su funcionalidad. La forma cómo se adquieren en el mercado determina si un bien o servicio encaja en esta categoría, de ahí que el Decreto 1082 de 2015 disponga que “[...] pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición [...]”, dado que cuentan con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad similares. Al respecto, la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007 explica que:

“[...] las innovaciones del proceso de selección abreviada empiezan por una medida trascendental, para llevar a sólo horas los contratos referidos a la adquisición de bienes de ‘características técnicas uniformes y de común utilización’ que según cálculos del Departamento Nacional de Planeación, corresponden a más del 80% en número de contratos. *De esta forma, en la medida en la cual se trate de adquirir un objeto cuyas características técnicas puedan reducirse a unas comunes a su funcionalidad y calidad, tal proceso debe realizarse únicamente en función del precio del bien, una vez se han verificado las condiciones de capacidad*

⁷ SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. Colombia: Bogotá, 2014. p. 72.

⁸ *Ibidem*.

FORMATO PQRS

de los proponentes para cumplir con el contrato ('pasa, no pasa') [...]"⁹.
(Énfasis fuera de texto)

En este contexto, la doctrina identifica como bienes o servicios de características técnicas los insumos de oficina –bolígrafos, cartuchos de tinta, papel de impresora, tijeras, cuadernos, entre otros–, los insumos de limpieza –bolsas de basura, esponjas, limpiador de pisos, papel higiénico, toallas de papel, entre otros–, y los insumos de cocina –agua, aromáticas, azúcar, café, servilletas, entre otros–. También identifica como tales los muebles y enseres –archivos, asientos, escritorios, mesas, entre otros–, los equipos –computadores, escáneres, impresoras, proyectores, entre otros–, los combustibles –ACPM, biodiesel, gasolina, combustible diésel, entre otros–, los servicios de mantenimiento –equipos electrónicos, de comunicaciones, entre otros–, etc.¹⁰

En definitiva, la nota común de este conjunto de bienes y servicios es que, con independencia de sus características descriptivas, comparten patrones de desempeño y calidad similares para la satisfacción de la necesidad a la que atienden. Igualmente, el inciso segundo del literal a) del artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que *"Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos"* (Énfasis fuera de texto). Estos mecanismos se aplicarán en la forma que disponga el Decreto 1082 de 2015 para para cada uno de ellos.

ii. Respecto a los servicios de vigilancia privada, nada se opone a que puedan considerarse como de características técnicas uniformes. Esto en la medida en que –de acuerdo con el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994– estos corresponden a: "[...] las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin".

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007. Gaceta del Congreso No. 458 del 1º de agosto de 2005. p. 8.

¹⁰ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera Edición. Bogotá: Legis, 2016. pp. 466-467.

FORMATO PQRS

Su prestación se encuentra estandarizada desde el punto de vista normativo, pues los artículos 5 y 6 *ibidem* autorizan la vigilancia fija, la vigilancia móvil, el servicio de escolta y el transporte de valores, y permite la utilización de armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Asimismo, el Decreto Ley fija condiciones para el servicio cuando las actividades se ejecutan con o sin armas, imponiéndoles tanto una serie de principios, deberes y obligaciones como de disposiciones comunes.

Estos servicios además se encuentran sujetos a las tarifas mínimas establecidas en la Circular Externa de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 20241300000445 del 30 de diciembre de 2024¹¹. No obstante, este elemento normativo no hace parte de las definiciones del literal a) del artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007 ni del artículo 2.2.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015. Es decir, mientras que su prestación comparta patrones de desempeño y calidad similares para la satisfacción de la necesidad a la que atienden, éstos son de características técnicas uniformes, con independencia de que el precio se encuentre o no regulado.

Sin embargo, las tarifas mínimas establecidas para este tipo de servicios representan una medida regulatoria que hace que las ofertas para la prestación de este tipo de servicios tiendan al valor mínimo permitido por la regulación tarifaria. Esta circunstancia dificulta que las Entidades Estatales puedan determinar la oferta más favorable con base en el menor precio, como bien podría suceder con bienes o servicios que no tienen un precio mínimo regulado, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Es por esto por lo que, la aplicación de mecanismos de subasta, catálogos derivados de acuerdos de precios y bolsa de productos, no resultan funcionales para garantizar la selección objetiva, al no permitir la aplicación de factores de evaluación distintos del precio.

¹¹ La Circular Externa de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 20241300000445 del 30 de diciembre de 2024 se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.supervigilancia.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fwww.supervigilancia.gov.co%2Floader.php%3FIDServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D47992%26tmp%3Dce0452fc6a5b9a54bf2f98c3bf091c14%26urlDeleteFunction%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.supervigilancia.gov.co%252Floader.php%253FIDServicio%253DTools2%2526lTipo%253Ddescargas%2526lFuncion%253DdeleteTemporalFile%2526tmp%253Dce0452fc6a5b9a54bf2f98c3bf091c14&pdf=1&tmp=ce0452fc6a5b9a54bf2f98c3bf091c14&fileItem=47992>

FORMATO PQRS

Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación lo manifestado en el salvamento de voto de la sentencia de 17 de junio de 2024, expedida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el marco del cual, el consejero Martín Bermúdez Muñoz, realizó las siguientes consideraciones sobre la modalidad de selección aplicable para la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada:

“Apartándose de la posición mayoritaria de la Sala, que estima que la consideración anterior es suficiente, el ponente consideraba importante incluir una reflexión acerca de si la subasta inversa para adjudicar un contrato de vigilancia en el que la tarifa se encuentra regulada por la ley era el método de selección apropiado y si a través del mismo podía escogerse el contratista que ofreciera el mejor servicio para la entidad, que es lo que debe perseguir cualquier proceso de selección. Adjudicar por un proceso de subasta inversa en el que resulta admisible que la puja sea de un peso (\$1) a (\$0.1) para celebrar un contrato en el que es evidente que este valor no tiene ningún tipo de incidencia, implica preguntarse si –en serio– este es el proceso que garantiza los propósitos de la contratación pública y evita prácticas colusorias en este tipo de contratos. El hecho de que la tarifa de un servicio esté regulada indica que la selección por subasta inversa no es apropiada porque esa regulación impide competir ofreciendo el precio más bajo; esta constatación conlleva la necesidad de estudiar oportunamente la opción de escoger un proceso de selección que permita considerar y medir objetivamente otros criterios de adjudicación en los cuales ella dependa de factores distintos que privilegien, entre otras cosas, la calidad del servicio”.¹²

Las consideraciones transcritas de este salvamento de voto, si bien no constituyen un criterio jurisprudencial unificado de la Sección Tercera del Consejo de Estado que tengan un efecto directo en procesos de contratación en específico, sí llaman la atención sobre la necesidad de que la selección objetiva de contratistas para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada se haga a través de procedimiento que permitan comparar las ofertas a partir de factores distintos del precio.

En atención a lo anterior, esta Subdirección estima que, la modalidad de selección más adecuada para la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada es la licitación pública, no sólo porque de acuerdo con el artículo 2, numeral 1 de la Ley 1150 de 2007 es la regla general para objetos no sujetos a alguna modalidad en específico, sino también por ser el procedimiento

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 17 de junio de 2024. Rad. 69575. C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Nota al pie No. 7.

FORMATO PQRS

donde se cuentan con más elementos para garantizar la selección objetiva a partir de factores distintos del precio. De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, reglamentado en el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, en esta modalidad de selección la oferta más favorable es que represente la mejor relación calidad-precio, la cual se debe determinar ponderando el valor de la oferta económica con factores de calidad, criterios sociales y ambientales, sin perjuicio de la aplicación de puntajes adicionales dispuestos por la normativa de contratación pública –v.g. Ley 816 de 2003, Ley 1920 de 2018, Ley 2069 de 2020, etc.–.

Esto además resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018, que se refiere de manera expresa a la licitación pública como una modalidad de selección aplicable para contratar los servicios de vigilancia y seguridad privada. El inciso primero del artículo 6 dispone que “El Gobierno nacional [...] expedirá en un término no mayor a 6 meses un decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada que en personal operativo tengan a mujeres, a personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años, contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas”.

Este incentivo impulsa la vinculación laboral de este tipo de población circunscrito a mujeres, personas con discapacidad y personas mayores de 45 años, mediante la creación de un puntaje adicional en los procesos contractuales para la adquisición del servicio de vigilancia y seguridad privada de los proveedores del mercado. En este sentido, la contratación pública puede utilizarse como un mecanismo para promover condiciones de trabajo equitativas, el desarrollo económico, oportunidades económicas para los sectores de la población o las regiones más vulnerables dentro del territorio nacional, y para promover la adquisición de acuerdo con criterios de sostenibilidad ambiental¹³.

Con la expedición del Decreto 1279 de 2021 se adicionaron los artículos 2.2.1.2.4.2.10, 2.2.1.2.4.2.11, 2.2.1.2.4.2.12 y 2.2.1.2.4.2.13 a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Aunque el decreto fue suspendido provisionalmente mediante el Auto

¹³ EUROPEAN COMMISSION. Buying Green – A handbook on green procurement, 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>.

FORMATO PQRS

del 27 de septiembre de 2023 por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, posibilitaba que las entidades estatales sometidas al EGCAP establecieran puntajes adicionales en los procesos de licitación pública que se iniciaran para la contratación de los servicios que prestan las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada, cuando éstos proveedores acreditaran que dentro de su personal operativo contaban con mujeres, personas con discapacidad y personas mayores de 45 años vinculadas con todas las garantías que establece la ley.

Pese a que el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 también se refiere a la regulación de un puntaje adicional en los procesos de concurso de méritos y contratación directa, es necesario tener en cuenta que –de acuerdo con la memoria justificativa del decreto reglamentario– este se limita a la licitación pública. Lo anterior en la medida que, por un lado, los servicios de vigilancia no hacen parte del objeto de los contratos de consultoría y, por tanto, no se contratan a través del concurso de méritos y que, por otro, en la contratación directa no existe ponderación ni comparación entre diferentes propuestas, ya que es un proceso con un único oferente, pero no significa que se garantice un estudio del sector o del mercado¹⁴.

Aunque el Decreto 1279 de 2021 es actualmente inaplicable en virtud de la medida cautelar, del artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 se infiere que la licitación pública –al igual que la causal de selección abreviada del literal a) del artículo 2.2 de la Ley 1150 de 2007– también es un proceso de selección adecuado para contratar los servicios de vigilancia privada. En este caso, los puntajes previstos en los artículos 2.2.1.2.4.2.10, 2.2.1.2.4.2.11, 2.2.1.2.4.2.12 y 2.2.1.2.4.2.13 del Decreto 1082 de 2015, eventualmente, regirán nuevamente cuando el Consejo de Estado levante la suspensión provisional.

Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de la modalidad de selección abreviada de menor cuantía cuando se requiera contratar servicios de vigilancia y seguridad privada por valores que se ubiquen dentro de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal, de acuerdo con los rangos establecidos en el literal b) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En esta modalidad, al igual que en la licitación, la oferta más favorable se determina de acuerdo con lo

14

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/Soporte%20t%c3%a9cnico%20Ley%20del%20Vigilante.pdf>. Consultado el 5 de noviembre de 2024.

Cfr.

FORMATO PQRS

establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, esto es, en atención a la mejor relación calidad-precio.

iii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las Entidades Públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Decreto Ley 354 de 1994, artículos 2, 5 y 6.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Ley 1920 de 2018, artículo 6.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.2.1.1.1.3.1, 2.2.1.1.2.2.2.2.1.2.4.2.10, 2.2.1.2.4.2.11, 2.2.1.2.4.2.12 y 2.2.1.2.4.2.13
- Código Civil, artículos 28 y 29.
- Circular Externa de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 20241300000445 del 30 de diciembre de 2024.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:



FORMATO PQRS

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la definición de los bienes y servicios de características técnicas uniformes en los Conceptos C-678 del 24 de noviembre de 2020, C-024 del 24 de febrero de 2021, C-123 del 5 de abril de 2021, C-565 del 12 de septiembre de 2022, C-669 del 18 de octubre de 2022, C-850 del 16 de diciembre de 2022, C-905 del 28 de diciembre de 2022, C-456 del 27 de octubre de 2023, C-597 del 8 de noviembre de 2024, C-749 del 12 de noviembre de 2024 y C-787 del 19 de noviembre de 2024. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia**. Esta cartilla es una apuesta de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para incentivar la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las compras y contratación pública, mediante el desarrollo de los principios de igualdad, equidad e inclusión social. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

De otra parte, te informamos que, con el objetivo de garantizar un conocimiento adecuado de las **modificaciones y/o actualizaciones realizadas a los Documentos Tipo**, hemos programado una serie de **capacitaciones** dirigidas a todos los actores involucrados en los procesos de selección. Podrás conocer la programación y realizar tu inscripción a estas capacitaciones a través del siguiente enlace: [Calendario | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, te contamos que ya publicamos la **nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente](#)



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO PQRS

Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE