

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad – Ámbito de aplicación – Entidades sometidas

[...] la Ley 2022 de 2020 [...] modificó el contenido del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018. Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo por parte de las entidades sometidas al EGCAP, se atribuyó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición.

De acuerdo con lo expuesto, los Documentos Tipo adoptados son obligatorios para las Entidades Estatales regidas por el EGCAP que adelanten Procesos de Contratación mediante las modalidades de selección y objetos contractuales cobijados por alguno de los Documentos Tipo vigentes en los diferentes sectores. Esta obligatoriedad implica, a su vez, que las Entidades Estatales tengan que adelantar los Procesos de Contratación bajo las condiciones establecidas en los Documentos Tipo que rijan para el objeto a contratar y el procedimiento de selección aplicables, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos.

LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Personas jurídicas de derecho privado – Documentos tipo – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

[...] el primer inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 surge como una disposición complementaria de la Ley 2022 de 2020, en la medida en que, según se desprende de su texto, de una parte, la norma busca extender la aplicación obligatoria de los documentos tipo a la celebración de contratos o convenios interadministrativos entre entidades regidas por EGCAP y otros sujetos cuyo régimen de contratación prevalente es el derecho privado. Esto de tal forma que cuando una entidad estatal regida por el EGCAP celebre contratos o convenios con otra i) entidad estatal de régimen especial o con ii) patrimonios autónomos o iii) con personas naturales o jurídicas de derecho privado, tenga que hacerlo aplicando documentos tipo. Los efectos del primer inciso del artículo 56 se proyectarían entonces a los contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, que se deban celebrar con estos sujetos, cuyos objetos comprendan la adquisición de bienes, obras o servicios, que, al tenor de lo dispuesto en el apartado normativo bajo examen, deberán celebrarse mediante documentos tipo.

LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Parágrafo – Alcance

En este contexto, de la lectura conjunta de los incisos primero y segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, se desprende que cuando se celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole entre una entidad sometida al EGCAP y los sujetos allí mencionados, del cual se derive la ejecución de objetos contractuales incluidos dentro del ámbito de aplicación de los documentos tipo, su celebración deberá realizarse por parte del ejecutor o de quien tenga a su cargo el deber legal de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

materializar dicha contratación, haciendo uso obligatorio de dichos documentos siempre que exista documento tipo aplicable al objeto contractual que se planea contratar. Esto significa que los contratos no relacionados con los contratos y convenios adquiridos con la entidad sometida al EGCAP no tendrían que aplicar los documentos tipo, salvo que quieran hacerlo como una buena práctica de contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar el alcance del párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 y lo dispuesto en los dos primeros incisos del mencionado artículo, del cual se excluye, a cierto tipo de entidades, en lo relacionado con la contratación de su *giro ordinario*. Conforme se desprende del texto del referido párrafo, se exceptúa de lo señalado en los dos primeros incisos a: i) las instituciones de educación superior públicas, ii) las *empresas sociales del Estado*, iii) las sociedades de economía mixta y iv) las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente, en la contratación relacionada con el *giro ordinario*. Esto significa que, en la contratación asociada a su *giro ordinario*, estos tipos de entidades no tendrían que aplicar, de manera obligatoria, los Documentos Tipo, ni tampoco el EGCAP. En este caso, la norma se limita a fomentar la implementación de Documentos Tipo a modo de buena práctica contractual, en los casos en los que se estime conveniente.

EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – Ley 2195 de 2022 – Artículo 56 – Párrafo – Alcance

Lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 implica que las instituciones de educación superior públicas, las *empresas sociales del Estado* –que son objeto de su solicitud–, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, no tendrán que implementar Documentos Tipo a excepción de aquellos casos en los que la contratación este relacionada con el *giro ordinario* de sus asuntos, salvo que los manuales internos de contratación de estas entidades dispongan la obligación de tener en cuenta los Documentos Tipo como una buena práctica contractual. De acuerdo con este entendimiento, estas entidades, en virtud de su enunciación en este párrafo, quedan, en principio, exceptuadas de los Documentos Tipo, incluso para la contratación de obras o servicios cubiertos por documentos tipo, en el marco del cumplimiento de contratos o convenios con entidades sometidas al EGCAP y de los negocios jurídicos que se deriven de ellos, exclusivamente en lo que se refiere a su *giro ordinario*, entendido este conforme a los criterios jurisprudenciales y doctrinarios que se explican en la parte considerativa de este concepto. En otras palabras, ninguna entidad cuya naturaleza jurídica coincida con las mencionadas en el párrafo del artículo 56, –como es el caso de las empresas sociales del estado–, tendrá que someterse de manera obligatoria a los Documentos Tipo o el EGCAP para la contratación de obras o servicios asociadas a su *giro ordinario*, a menos que su manual de contratación establezca lo contrario. De hacerlo, primará el principio de inderogabilidad singular del reglamento, que obliga a aplicarlo en las actuaciones concretas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sectores

Las Resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, así como las Resoluciones 952 y 953 del 15 de diciembre de 2025, adoptadas en el sector de infraestructura social, aplican de forma transversal a las modalidades de selección indicadas y a los proyectos de infraestructura, interventoría y consultoría enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026.

DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Licitación pública – Resolución 539 de 2025 – Sujetos obligados

Concretamente, en relación con su solicitud le indicamos que, el artículo tercero de la Resolución 539 del 21 de agosto de 2025, indica que, los Documentos Tipo que esta adopta son de carácter obligatorio en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, su aplicación es exigible a los patrimonios autónomos y a las personas naturales o jurídicas de derecho público que, por mandato legal, estén obligadas a su aplicación - supuesto que debe observarse de acuerdo con lo explicado en el punto i. de este concepto-.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

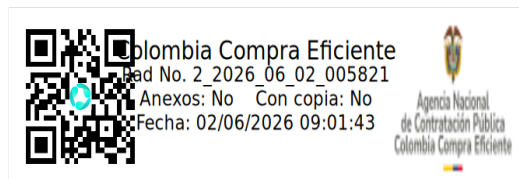
Bogotá D.C., 02 junio 2026

Señor

Oscar Hernando Villalobos Molina

Oscarvilla05@gamil.com

Ibagué, Colombia



Concepto C-688 de 2026

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad – Ámbito de aplicación – Entidades sometidas / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Personas jurídicas de derecho privado – Documentos tipo – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Parágrafo – Alcance / EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – Ley 2195 de 2022 – Artículo 56 – Parágrafo – Alcance / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sectores / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Licitación pública – Resolución 539 de 2025 – Sujetos obligados

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_04_30_005958

Estimado señor Villalobos Molina:

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 por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 30 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"¿Conforme a la naturaleza jurídica de las empresas sociales de estado es obligatorio para ellas dar aplicación a los pliegos tipo señalados en las resoluciones 540 y 541 de Colombia compra eficiente para la contratación de mantenimiento de infraestructura hospitalaria que se financian con recursos propios?" (SIC).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 particulares 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 particulares y concretas que menciona en las preguntas de la solicitud, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Debe una Empresa Social del Estado – ESE – aplicar lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022?

2. Respuesta:

Lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 implica que las instituciones de educación superior públicas, las empresas sociales del Estado – que son objeto de su solicitud -, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, tendrán que implementar Documentos Tipo a excepción de aquellos casos en los que la contratación esté relacionada con el *giro ordinario* de sus asuntos, salvo que los manuales internos de contratación de estas entidades dispongan la obligación de tener en cuenta los Documentos Tipo como una buena práctica contractual.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de acuerdo con este entendimiento, en otras palabras, ninguna entidad cuya naturaleza jurídica coincida con las mencionadas en el párrafo del artículo 56, -como es el caso de las Empresas Sociales del Estado-, tendrá que someterse de manera obligatoria a los Documentos Tipo o el EGCAP para la contratación de obras o servicios asociadas a su *giro ordinario*, a menos que su manual de contratación establezca lo contrario. De hacerlo, primará el principio de inderogabilidad singular del reglamento, que obliga a aplicarlo en las actuaciones concretas.

Ahora bien, debe señalarse que este párrafo es una norma que establece una excepción, por lo que, en virtud de dicho carácter, está sujeto a una interpretación restrictiva, esto es, apegada a lo que, literalmente, se desprende del texto.

En conclusión, a juicio de esta Agencia lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, es una manifestación de la voluntad del Legislador excluir la aplicación del presente artículo las Instituciones de Educación Superior Públicas, las Empresas Sociales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su *giro ordinario*. En estos casos, en los manuales de contratación de estas entidades, se fomentará como buena práctica la aplicación de los pliegos.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Una de las Entidades Estatales con régimen especial son las Empresas Sociales del Estado – ESE -, sobre las que recae el objeto de su concepto. Estas empresas han sido entendidas como Entidades Públicas que, conforme al artículo 194 de la Ley 100 de 1993, constituyen una categoría especial, descentralizada por servicios, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa¹. A través de ellas la Nación o las entidades

¹ "Artículo 194. Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

territoriales prestan el servicio de salud de manera directa, es decir, las Empresas Sociales del Estado son, esencialmente, los hospitales públicos. El Consejo de Estado, en relación con la naturaleza jurídica de estas entidades, preciso:

“[...] Se tiene que las empresas sociales del Estado, es decir, los hospitales públicos a que se refiere la ley 100 de 1993, son entidades descentralizadas por servicios, de naturaleza jurídica especial, es decir, son entidades estatales que pertenecen a la estructura de la rama ejecutiva del poder público, porque así lo disponen los arts. 38 y 68 de la ley 489 de 1998 [...]”².

De la cita precedente puede concluirse entonces que, las Empresas Sociales del Estado –ESE– son una categoría especial de Entidades Públicas que hacen parte de la estructura de la Rama Ejecutiva del poder público. En este mismo sentido, el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, en el que se consagran los organismos y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público, dispuso en el literal d) del numeral 2 que las Empresas Sociales del Estado hacen parte del sector descentralizado por servicios de esta rama del poder público.

Por su parte, en lo que a materia contractual se refiere, de conformidad con el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el régimen de contratación de las –ESE– es el de derecho privado, es decir, se rige por las disposiciones contenidas en el Código de Comercio y en el Código Civil, aplicables en lo que resulten pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas por el derecho público. La norma referida prescribe que: “En materia contractual se regirá por el derecho privado, *pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública*” (énfasis fuera de texto).

En consecuencia, las –ESE– no están sometidas al EGCAP ni a las normas que lo reglamentan o complementan, ya que, por disposición expresa de la norma transcrita, sus contratos se rigen por el derecho privado. Sin embargo, esta circunstancia no implica la inobservancia de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, teniendo en cuenta que su objeto, conforme a la Sentencia C-665 de 2000 de la Corte Constitucional, corresponde a la

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 18 de febrero de 2010. CP, Enrique Gil Botero. Exp. 37004.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prestación del servicio de salud a cargo del Estado o como parte del servicio de seguridad social³. En esta misma línea, el artículo 83 de la Ley 489 de 1998, dispuso lo siguiente:

“Artículo 83. Empresas sociales del Estado. Las empresas sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud, se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993, la Ley 344 de 1996 y en la presente Ley en los aspectos no regulados por dichas leyes y a las normas que las complementen, sustituyan o adicionen.”

Esta también ha sido la interpretación del Ministerio de Salud y Protección Social, que en el Concepto No. 201942301304712 de 2019, reiterando lo expuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴, expresó que “[...] el régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado, está sometido al derecho privado por disposición legal y la facultad discrecional de pactar las cláusulas excepcionales dota a las mentadas entidades de herramientas especiales para garantizar ciertos fines”⁵.

En consecuencia, por mandato del legislador, el régimen jurídico de los contratos de las –ESE– constituye una de las excepciones legales existentes para la aplicación del EGCAP. Esta excepción permite que dichas empresas se sustraigan de las normas que regulan la actividad contractual de las Entidades Estatales a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 80 de 1993. Sin perjuicio de lo anterior, la exclusión de las –ESE–, frente al régimen jurídico contractual general de las Entidades Estatales, no ha sido absoluta, toda vez que intervienen en la prestación de servicios de salud, como actores dentro de un servicio público

³ En sentencia C-665 de 2000, la Corte Constitucional se pronunció, así: “En los términos del artículo 49 de la Constitución Política, la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado; al cual corresponde organizarlos, dirigirlos y reglamentarlos conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Igualmente es deber del Estado establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Debe también el Estado señalar las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley” (Corte Constitucional. Sentencia C-665 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de agosto de 1998, Rad. 1.127, C.P. Javier Henao Hidrón. Rad. 1.127; y concepto del 6 de abril de 2000, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Rad. 1.263.

⁵ Ministerio de Salud y la Protección Social. Concepto del 16 de agosto de 2019. Expediente No. 201942301304712.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

bajo responsabilidad del Estado, en los términos del artículo 49 de la Constitución Política. Además, de tiempo atrás en el ordenamiento jurídico colombiano se reconoció que las entidades exceptuadas del EGCAP debían respetar los principios de la función administrativa, tesis que luego fue acogida por el legislador con la expedición de la Ley 1150 de 2007.

Como se señaló anteriormente, el régimen de derecho privado que, por regla general, caracteriza a los regímenes especiales no implica la ausencia de elementos de derecho público que tienen como fin último garantizar que los regímenes especiales de contratación también se ordenen hacia la consecución de los fines del Estado. Estos elementos de derecho público encuentran su manifestación tanto en forma de reglas como de principios. En relación con este segundo tipo, esto es, principios de derecho público aplicables a regímenes especiales de contratación, la norma por excelencia es el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

Al referirse al régimen contractual de las –ESE–, la Sección Tercera del Consejo de Estado manifestó que “la entidad estatal debe observar en su actuación, precontractual y contractual, los principios que la Constitución Política le impone, en desarrollo de lo cual le asiste la obligación de obrar con igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en todas las etapas de la realización del contrato estatal”. De esta forma, aunque los contratos suscritos por las –ESE– están excluidos del EGCAP, lo cierto es que no se rigen exclusivamente por el derecho civil y comercial, pues, conforme al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, a estos les aplican tanto los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, temáticas tratadas y reguladas en el referido estatuto, así como el deber de publicar en la plataforma transaccional SECOP II. Al respecto, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022:

“Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP II– o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido”. (Cursiva fuera del original).

De la disposición transcrita, se deriva la interpretación de que a pesar que el régimen que aplican sea el derecho privado, tiene limitaciones dentro del derecho público como son los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal y reglas del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como el deber de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP II– o la plataforma transaccional que haga sus veces, sin perjuicio de las demás reglas que les aplique a la sociedad de economía exceptuada del EGCAP.

Lo anterior es reafirmado por el Consejo de Estado en el caso particular de los manuales de contratación, que contiene algunas reglas que deben seguir las entidades con régimen especial en su actividad contractual:

“[...] en la contratación de las entidades excluidas de la Ley 80 se distinguen perfectamente dos ordenamientos jurídicos: uno prevalente, el derecho privado, que aporta todas sus instituciones, reglas y principios y las pone al servicio de los contratos de dichas entidades; y otro, secundario, referido a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal —pero no a la Ley 80 de 1993, con sus reglas particulares—, que inspiran al régimen anterior con valores propios del derecho público.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La Sala entiende que el régimen preponderante domina y aporta el gran volumen de normas contractuales y que el régimen inspirador influye y ayuda a interpretar, pero también transforma parte de esas instituciones, porque se suma a ellas, lo que no siempre se logra conservando intacta la institución privada sino introduciéndole modificaciones”⁶.

Ahora bien, puede decirse que una de las reglas para las –ESE–, derivada de las normas de derecho público estudiadas, consiste en el deber de expedir un manual de contratación. En este documento deben concretarse los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como determinarse la manera concreta como dichos principios orientarán el derecho privado en el ejercicio de la actividad contractual. De esta manera, los potenciales oferentes podrán identificar las reglas que aplica la entidad en sus procesos contractuales.

Sobre este punto particular es preciso destacar que, las Entidades Estatales sometidas a regímenes especiales de derecho privado tienen una amplia libertad de configuración del contenido del manual de contratación. Esta libertad se deriva del principio de autonomía de la voluntad reconocida a estas entidades, que les permite establecer la manera en que adelantarán sus procesos de contratación⁷. Ahora bien, dicha libertad es similar a la reconocida a los particulares por el derecho privado, pero no es idéntica a aquella, en la medida en que encuentra importantes limitantes.

La elaboración de esos manuales debe contemplar procedimientos de selección públicos, en los cuales se garantice la imparcialidad de la entidad contratante, la igualdad entre los oferentes, y en los cuales se respeten los principios constitucionales relevantes, como la eficacia, economía, celeridad, moralidad, entre otros. Es decir, deben reflejar los principios de la función administrativa y, también, los de la gestión fiscal. La forma precisa en que se concretan estos principios, así como la manera como se armonizan con su régimen de derecho privado, es un asunto que debe decidir la entidad en el ejercicio de la discrecionalidad concedida por el ordenamiento jurídico. No obstante, se considera que, como mínimo, los manuales diseñados por la entidad

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de octubre de 2016. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Exp. 45.607.

⁷ HINESTROSA FORERO, Fernando. Tratado de las Obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico. Vol. I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 116.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se deben indicar cuáles son sus procedimientos de selección y una descripción de cada uno de ellos, al igual que las etapas que los componen, los cuales deben estar alineados con la garantía de los principios de la función administrativa⁸.

De esta forma, las reglas establecidas en los manuales o reglamentos internos de contratación son muy importantes, toda vez que las entidades se obligan a cumplir su contenido. Además, tratándose de un acto administrativo, concretamente de un reglamento, le aplican los atributos propios de estos tipos de actos, entre otras cosas, la presunción de legalidad y la regla de *inderogabilidad singular del reglamento*⁹. En tal sentido, su contenido vincula a la propia entidad que lo expidió y no puede desconocerlo a su capricho en casos específicos; sin perjuicio de la posibilidad de expedir un nuevo manual o de modificar el existente.

Además, los procedimientos de selección que creen las entidades de régimen especial en sus manuales de contratación deben estar acordes, en cuanto a sus etapas, publicidad, duración, requisitos y demás aspectos con los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, en caso de que la entidad se encuentre dentro del ámbito de cobertura de algún acuerdo comercial.

De otro lado, existen ciertos contenidos determinados por el ordenamiento jurídico que no pueden ser modificados por los manuales internos, por tratarse de asuntos con reserva de ley. En este sentido, estos reglamentos internos de las entidades con régimen especial no pueden crear causales de

⁸ Cfr. Colombia Compra Eficiente. Subdirección de Gestión Contractual. Concepto C-362 del 3 de julio de 2020. Pág. 9.

⁹ “La fuerza vinculante de los reglamentos –tanto para los administrados como para la propia administración– surge del hecho de ser una norma jurídica, y de compartir la naturaleza del acto administrativo, luego, de allí también se desprende que se presuman legales y sean ejecutorios.

Por esta misma razón, la doctrina española –con especial fuerza– ha señalado que su observancia no queda al capricho del órgano que la expidió, pues si quisiera él lo puede desconocer. De algún modo, como acontece con todo acto administrativo, el acto cobra vida propia, y autonomía en relación con su propio creador. A este último evento se le denomina la *inderogabilidad singular del reglamento*, que no es otra cosa que la prohibición de insertarlo en un caso particular.

Esta tesis –de absoluta razonabilidad–, protege tanto al ciudadano como al ordenamiento jurídico en general, de la arbitrariedad de la administración, pues si se admitiera que pese a estar en vigencia un reglamento la propia administración que lo dictó lo pudiera inaplicar, aduciendo que si ella lo produjo entonces cuenta con la autoridad para desconocerlo, los abusos y la violación a sus propias reglas propiciaría el atropello y la corrupción”. (MARÍN CORTÉS, Fabián G. El reglamento como fuente del derecho administrativo. En: Las fuentes del derecho administrativo. Texto inédito. 2010. pp. 200-201).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

inhabilidad o incompatibilidad, prescribir requisitos de perfeccionamiento, tipologías contractuales, limitar la capacidad contractual establecida en la ley. En efecto, estos contenidos no pueden ser regulados o modificados por los manuales de contratación, ya que se trata de aspectos con reserva de ley o con congelación en el rango de nivel legal, por lo que un acto administrativo no podría alterarlos¹⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, existen múltiples contenidos que pueden ser objeto de regulación en el manual de contratación, por hacer parte del ámbito de configuración en desarrollo de su autonomía contractual, siempre que no contravengan la Constitución ni la ley. Por ejemplo, la definición de algunos requisitos de ejecución del contrato, con excepción de los que la ley imponga, la definición de si cierta actuación de la actividad contractual la debe realizar cierta dependencia de la entidad, establecer límites en cuanto a posibilidad de realizar adiciones, detallar los trámites internos que se surten al interior de la entidad y demás aspectos que hagan parte de su ámbito de configuración.

La Ley 2022 de 2020, modificó el contenido del párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018¹¹.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Ley 2022 de 2020: "**Artículo 1º**. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

"Artículo 4º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

Parágrafo 7º. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo por parte de las entidades sometidas al EGCAP, se atribuyó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición.

Con sustento en esta competencia, esta Agencia ha expedido diversos grupos de Documentos Tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable, saneamiento básico y social, para interventoría y consultoría de estudios de ingeniería, pero también, para la celebración de convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal y para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. De conformidad con las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estos Documentos Tipo se han expedido para las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, concurso de méritos y contratación directa.

De acuerdo con lo expuesto, los Documentos Tipo adoptados son obligatorios para las Entidades Estatales regidas por el EGCAP que adelanten Procesos de Contratación mediante las modalidades de selección y objetos contractuales cobijados por alguno de los Documentos Tipo vigentes en los diferentes sectores¹². Esta obligatoriedad implica, a su vez, que las Entidades Estatales tengan que adelantar los Procesos de Contratación bajo las condiciones establecidas en los Documentos Tipo que rijan para el objeto a contratar y el procedimiento de selección aplicables, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos. Lo anterior, por cuanto los Documentos Tipo se caracterizan por ser inalterables, es decir, que las Entidades Públicas carecen de la facultad de modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, que son las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los Documentos Tipo.

En ese orden, las Entidades Estatales regidas por el EGCAP, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado

entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente”.

¹² Los Documentos Tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por la Ley 1882 de 2018 y modificado por la Ley 2022 de 2020, se encuentran obligadas a aplicar los Documentos Tipo implementados por esta Agencia para adelantar los Procesos de Contratación que se encuentren cobijados por los Documentos Tipo expedidos. Sin embargo, si el objeto contractual no se relaciona con actividades u objetos contractuales descritos en los Documentos Tipo que han sido expedidos por Colombia Compra Eficiente, o estos no aplican a la modalidad de escogencia aplicable, no será obligatorio aplicar los Pliegos Tipo.

Además del objeto y la modalidad de escogencia aplicable, para delimitar de forma más precisa el ámbito de aplicación de cada uno de los Documentos Tipo será necesario analizar la matriz de experiencia asociada a cada uno de ellos, pues estos aplicarán a los proyectos y/o actividades específicas contempladas en cada una de dichas matrices de experiencia. En este sentido, la matriz de experiencia de cada uno de los Documentos Tipo, además de estandarizar este importante requisito en los procedimientos de selección, delimita o precisa el ámbito de aplicación de estos, por lo que aplicarán a las actividades establecidas en cada una de estas matrices¹³.

En conclusión, la definición de si a un Proceso de Contratación le aplican los Documentos Tipo radicará en si el contrato a ejecutar se enmarca dentro de las actividades establecidas en la matriz de experiencia del Documento Tipo, de modo que las Entidades Estatales sometidas al EGCAP deberán aplicar los Documentos Tipo en dichos supuestos. En todo caso, independientemente de la correspondencia entre el objeto a contratar y alguna de las actividades tipificadas en las matrices de experiencia, la aplicación del Documento Tipo solo será forzosa, si además el correspondiente Documento Tipo ha sido expedido para la modalidad de escogencia en la que se debe adelantar el proceso de selección.

Conforme se explicó en los párrafos anteriores, en virtud de la Ley 2022 de 2020, los Documentos Tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente son de aplicación obligatoria

¹³ En este sentido, a modo de ejemplo, en el «documento base» del documento tipo de licitación se establece lo siguiente: “Los Documentos Tipo aplica a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

para las Entidades Estatales sometidas al EGCAP. En ese sentido, el contenido normativo de la Ley 2022 de 2020, y en su momento también de la Ley 1882 de 2018, excluyen del ámbito de aplicación de los Documentos Tipo la contratación de Entidades Estatales de régimen exceptuado, por lo general, sujetas al derecho privado.

No obstante, este panorama varió con la expedición de la Ley 2195 de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. De conformidad con su artículo 1, esta norma tiene por objeto la adopción de diferentes medidas tendientes a prevenir los actos de corrupción, reforzar la articulación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por la corrupción, promoviendo la cultura de la legalidad e integridad.

Entre las medidas adoptadas por la Ley mencionada se destaca el artículo 56, norma sobre la que versa la presente consulta. Esta disposición se refiere de manera expresa a los documentos tipo y a su aplicabilidad a sujetos diferentes de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

Artículo 56. Aplicación de los documentos tipo a entidades de régimen especial. Para la adquisición de bienes, obras o servicios, las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, con otra entidad estatal o con patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado, deberán aplicar los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, conforme al parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Los procedimientos de selección y los contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos, donde apliquen los documentos tipo se regirán por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Parágrafo. Se exceptúan del presente artículo las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

giro ordinario. En estos casos, en los manuales de contratación de estas entidades, se fomentará como buena práctica la aplicación de los pliegos tipo.

Las implicaciones de lo establecido en esta norma son variadas y se presentan en múltiples ámbitos de la actividad contractual de las entidades estatales, que como consecuencia de la entrada en vigor de la disposición en cita, ven alterado su régimen jurídico. En tal sentido, para efectos de dar respuesta concreta al problema jurídico planteado, es importante tener en cuenta las posturas que se han sustentado en torno al alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

Así, a partir del concepto C-066 del 28 de enero de 2022¹⁴, esta agencia consideró que el primer y principal mandato de la norma se encuentra dirigido a las Entidades Estatales sometidas al EGCAP, para que, en la adquisición de bienes, obras o servicios, apliquen los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia, cuando celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole con otra Entidad Estatal, o con patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado. En ese sentido, el primer inciso de la norma reafirma el deber de las entidades sometidas al EGCAP de aplicar los Documentos Tipo.

De acuerdo con esto, se sostuvo que el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 es una norma que complementa al parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2022 de 2020, que establece el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo para las entidades sometidas al EGCAP. Si bien el texto de la Ley 2022 de 2020 establece con claridad la regla de aplicación obligatoria de los documentos tipo en los Procesos de Contratación adelantados por las entidades estatales regidas por el EGCAP, lo cierto es que

¹⁴ Esta tesis se desarrolló y complementó, entre otros, en los siguientes conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025 y C-808 del 30 de julio de 2025

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sus efectos no eran los mismos en los procesos de selección adelantados por entidades exceptuadas o con regímenes especiales.

Antes de la expedición del artículo 56 *ibídem*, la Ley 2022 de 2020 ya había establecido el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo, atribuyendo a esta Agencia la competencia para expedirlos. Dicha Ley restringe su aplicación en los Procesos de Contratación a través de los que una entidad estatal regida por el EGCAP debe adquirir una obra o servicio, por supuesto siempre que el objeto a contratar, al igual que la modalidad que se requiere emplear, estén cobijados por algún documento tipo vigente. Por el contrario, la aplicación de Documentos Tipo por parte de entidades con regímenes especiales o de derecho privado era un asunto que escapaba del ámbito de aplicación de lo establecido por la Ley 2022 de 2020, incluso tratándose de obras o servicios para cuya contratación les resultaba aplicable los Documentos Tipo vigentes, comoquiera que la aplicación de estos solo era procedente cuando el régimen de la entidad contratante fuera el EGCAP, toda vez que el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 solo se refiere a la obligación de aplicar los Documentos Tipo en los Procesos de Contratación que adelanten las entidades sometidas al EGCAP.

Por tanto, la norma, por el hecho de estar dirigida únicamente a las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, solo permitía que los Documentos Tipo tuvieran que aplicarse de manera obligatoria cuando este era el régimen general de la contratación de la entidad que adelantaba el Proceso de Contratación. En estos términos, si bien la Ley 2022 de 2020 no limitó la aplicabilidad de los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia a una modalidad en específico, sí estableció que su implementación debía hacerse en el marco del EGCAP.

En este escenario, el primer inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 surge como una disposición complementaria de la Ley 2022 de 2020, en la medida en que, según se desprende de su texto, de una parte, la norma busca extender la aplicación obligatoria de los documentos tipo a la celebración de contratos o convenios interadministrativos entre entidades regidas por EGCAP y otros sujetos cuyo régimen de contratación prevalente es el derecho privado. Esto de tal forma que cuando una entidad estatal regida por el EGCAP celebre contratos o convenios con otra i) entidad estatal de régimen especial o con ii) patrimonios autónomos o iii) con personas naturales o jurídicas de derecho

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

privado, tenga que hacerlo aplicando documentos tipo. Los efectos del primer inciso del artículo 56 se proyectarían entonces a los contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, que se deban celebrar con estos sujetos, cuyos objetos comprendan la adquisición de bienes, obras o servicios, que, al tenor de lo dispuesto en el apartado normativo bajo examen, deberán celebrarse mediante documentos tipo.

Sin perjuicio de lo anterior, solo es posible comprender los efectos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 cuando se interpretan en conjunto todos sus componentes. Esto comoquiera que, a lo anterior se le suman las implicaciones de lo ordenado por el segundo inciso de la norma en estudio cuando usa la expresión “los procedimientos de selección y contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos”, a los que se refiere el primer inciso, en los que, además de la aplicación de los Documentos Tipo, se dispone la aplicación del EGCAP.

De acuerdo con esto, el cambio normativo que supone el artículo en comento no se agota con el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo en los convenios o contratos que celebren las entidades estatales regidas por el EGCAP con otras entidades de régimen especial, patrimonios autónomos, personas naturales o jurídicas de derecho privado, pues, según se desprende del segundo inciso de la norma, esta además ordena la aplicación del EGCAP a los Procesos de Contratación que se adelanten y a los contratos que se celebren con ocasión de los contratos o convenios a los que se refiere el primer inciso. Esto significa que, ya sea una entidad estatal de régimen especial, un patrimonio autónomo o una persona natural o jurídica de derecho privado, en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 56 ibídem, si, en efecto, deben subcontratar bienes, obras o servicios, en cumplimiento de un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole, con una entidad estatal sometida a la Ley 80 de 1993, deberá adelantar el procedimiento de selección, así como celebrar el respectivo contrato, implementando los Documentos Tipo y aplicando las disposiciones del EGCAP.

Esta, además, es la interpretación que se desprende de la justificación del proyecto normativo que se convirtió en la Ley 2195 de 2022, en la que, respecto de los contratos ejecutados por entidades de derecho privado, se refirió a la “[..] obligatoriedad de aplicar los Documentos Tipo, aun si son ejecutados con

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidades de régimen especial”, como uno de los propósitos de la Ley. Conforme se indica en la justificación jurídica del proyecto ley, este:

“[...] determina la aplicación de documentos tipo, en los términos del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, en los eventos en que entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole con otras entidades estatales, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho privado. Así mismo, se determina que los procedimientos de selección y los contratos realizados en dichos negocios jurídicos deben regirse por las normas de contratación pública”¹⁵.

De lo anterior se evidencia que el propósito del legislador con la expedición de la norma objeto de consulta, tal como se ha explicado, es que las entidades estatales que tienen como régimen contractual el EGCAP no puedan eludir su aplicación, ni la de los Documentos Tipo que resulten obligatorios, celebrando convenios o contratos interadministrativo o de cualquier otra índole, con entidades exceptuadas o particulares sometidos al derecho privado, para que sean estos últimos quienes, en el marco de sus regímenes especiales o de derecho privado, realicen la subcontratación de los bienes, obras o servicios que demanda la entidad estatal, en una suerte de tercerización de la contratación. Lo anterior teniendo en cuenta que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, tales entidades exceptuadas, patrimonios autónomos o particulares, que han suscrito convenios o contratos de cualquier índole con entidades sometidas al EGCAP, estarán obligadas a aplicar dicho estatuto para la subcontratación derivada de obras, bienes o servicios, siempre que exista Documentos Tipo en el sector en el que se adelanta la contratación.

En este punto es necesario analizar los efectos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, respecto de lo dispuesto en el artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007, particularmente, de lo establecido en el tercer inciso del literal c). Lo anterior por cuanto esta norma, al establecer como causal de contratación directa la celebración de convenios o contratos interadministrativos regulaba la

¹⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Nº 1677 del 23 de noviembre de 2021. Justificación jurídica del Proyecto de Ley No. 226 de 2021 Cámara. p. 15.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

normativa aplicable a estos cuando el régimen prevalente de la entidad encargada de la ejecución no fuera el de la Ley 80 de 1993, casos en los que la norma imponía la aplicación de esta normativa, a menos que la entidad ejecutora desarrollara su actividad en competencia con el sector privado, o cuando la ejecución del contrato tuviere relación directa con el desarrollo de su actividad, eventos en los que se imponía el derecho privado.

En ese sentido, en este último evento el tercer inciso del literal c) del artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007 daba pie a la aplicación de normas de derecho privado, lo que evidencia una supuesta o aparente tensión entre este y el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, en lo que se refiere al régimen aplicable en estas situaciones, comoquiera que, en estos eventos, al tenor de criterios interpretativos aplicados a lo dispuesto en esta última norma, se entendía que debía aplicarse el EGCAP y los Documentos Tipo.

Lo anterior suponía una antinomia entre el literal c) del artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, en la medida en que para un mismo supuesto de hecho –la celebración de un convenio interadministrativo entre una entidad sometida al EGCAP y otra exceptuada, en la que la última es la ejecutora y desarrolla su actividad en competencia con el sector privado–, se establecían diferentes consecuencias jurídicas, ya que mientras que la primera norma dispone la aplicación del derecho privado, la última impone la aplicación de Documentos Tipo y del EGCAP. Esta aparente contradicción, como se expuso en el numeral anterior, debe ser resuelta en favor del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

En efecto, tratándose de disposiciones de igual jerarquía normativa –ambas son leyes ordinarias–, que coinciden en su ámbito de aplicación, debe colegirse que, en lo que respecta al régimen aplicable a los contratos con entidades exceptuadas ejecutoras de contratos o convenios interadministrativos, que desarrollen su actividad en competencia con el sector privado, el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 supuso una modificación tácita del artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007.

En tales términos, de lo analizado hasta aquí es posible concluir que el efecto principal de la norma bajo estudio es la ampliación de los Documentos Tipo, al hacerlos obligatorios frente a unos sujetos que, en principio, de acuerdo con la Ley 2022 de 2020 y el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, no estarían sometidos a esos documentos. Para complementar esta

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

medida, la disposición además hace extensiva la aplicación del EGCAP a estos sujetos que, en virtud de su naturaleza jurídica, tienen, como regla general, un régimen de contratación diferente, tales como las entidades exceptuadas, los patrimonios autónomos y las personas naturales y jurídicas de derecho privado, a los que expresamente hace alusión el artículo 56. De esta forma, independientemente de que el inciso tercero del literal c) del artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007 parezca indicar que se debe aplicar el derecho privado, por ser este el régimen que por regla general aplica la entidad ejecutora, tratándose de objetos cobijados por Documentos Tipo, los mismos deberán ser contratados aplicando tales Pliegos Tipo y las disposiciones del EGCAP, por efecto del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

En este contexto, de la lectura conjunta de los incisos primero y segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, se desprende que cuando se celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole entre una entidad sometida al EGCAP y los sujetos allí mencionados, del cual se derive la ejecución de objetos contractuales incluidos dentro del ámbito de aplicación de los Documentos Tipo, su celebración deberá realizarse por parte del ejecutor o de quien tenga a su cargo el deber legal de materializar dicha contratación, haciendo uso obligatorio de dichos documentos siempre que exista documento tipo aplicable al objeto contractual que se planea contratar. Esto significa que los contratos no relacionados con los contratos y convenios adquiridos con la entidad sometida al EGCAP no tendrían que aplicar los Documentos Tipo, salvo que quieran hacerlo como una buena práctica de contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar el alcance del párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 y lo dispuesto en los dos primeros incisos del mencionado artículo, del cual se excluye, a cierto tipo de entidades, en lo relacionado con la contratación de su *giro ordinario*. Conforme se desprende del texto del referido párrafo, se exceptúa de lo señalado en los dos primeros incisos a: i) las instituciones de educación superior públicas, ii) las empresas sociales del Estado, iii) las sociedades de economía mixta y iv) las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente, en la contratación relacionada con el *giro ordinario*. Esto significa que, en la contratación asociada a su *giro ordinario*, estos tipos de entidades no tendrían que aplicar, de manera obligatoria, los Documentos Tipo, ni tampoco el EGCAP. En este caso, la norma se limita a fomentar la implementación de Documentos Tipo a modo de buena práctica contractual, en los casos en los que se estime conveniente.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Es importante tener en cuenta que cuando la norma se refiere a la contratación del *giro ordinario*, emplea un concepto jurídico indeterminado¹⁶. Un concepto adquiere esta denominación en el Derecho cuando se trata de un enunciado que goza de vaguedad y que debe materializarse en cada caso, atendiendo a las técnicas de la interpretación jurídica. De igual forma, se trata de un concepto para cuya concreción las Entidades Estatales gozan de cierto margen de apreciación en su aplicación, pero deben respetar los límites previstos en las normas de orden público. Por ejemplo, no podrán considerar que cualquier contrato que celebren hace parte del *giro ordinario* de sus negocios.

La Corte Constitucional¹⁷ también ha reconocido que el Congreso de la República, dentro de su libertad de configuración legislativa, puede emplear este tipo de conceptos, que se caracterizan por tener un cierto halo de incertidumbre en su interpretación, quedando referida su determinación concreta a la actividad de los operadores jurídicos.

Aunque, como se indicó, la expresión giro ordinario de los negocios es un concepto jurídico indeterminado, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en distintas ocasiones sobre su alcance, estableciendo algunos criterios de interpretación. En su momento, en relación con el alcance de la expresión *giro ordinario* incluida en la redacción original del párrafo 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993¹⁸, la Sección Tercera manifestó lo siguiente:

“[E]l giro ordinario de las actividades de una sociedad comercial no sólo comprende aquello que define en forma concreta su objeto social, sino todos los actos directamente relacionados con el mismo, lo que

¹⁶ Según García de Enterría: “Estos conceptos jurídicos indeterminados, o que se contienen en lo que también se llaman las normas flexibles, son consustanciales a toda la técnica jurídica y no constituyen una particularidad del Derecho público [...], son conceptos jurídicos indeterminados, en el sentido de que la medida concreta para la aplicación de los mismos en un caso particular no nos la resuelve o determina con exactitud la propia Ley que los ha creado y de cuya aplicación se trata”. (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo. 3ª ed. Madrid: Civitas, 1983. pp. 33-34).

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-382 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁸ La redacción original del párrafo primero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, incluía la expresión giro ordinario, la cual servía de elemento calificante para la determinación del régimen aplicable a los contratos de los establecimientos de crédito público, las compañías de seguros y las demás entidades financieras públicas. Dicho párrafo establecía “Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley sobre fiducia y encargo fiduciario, los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetos a las disposiciones del presente estatuto y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades” [Énfasis fuera de texto].

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

denota que entre éstos y aquéllas debe existir una relación de necesidad que los hace parte en el objeto de la sociedad. Siendo así las cosas, resulta que el concepto “giro ordinario de las actividades” [...], hace relación tanto a las actividades o negocios realizados en cumplimiento del objeto social o de las funciones principales, expresamente definidas por la Ley, como también a todo aquello que es conexo con ellas y que se realiza para desarrollar la función principal, estableciéndose entre estos una relación de medio a fin, estrecha y complementaria”¹⁹.

En el mismo sentido se pronunció recientemente el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, reiterando las anteriores consideraciones, al expresar que el concepto de “*giro ordinario de los negocios*” se refiere a aquellas actividades compatibles con el objeto social, funciones previstas en la ley, o en las normas de creación y en sus estatutos internos de las personas²⁰ y la doctrina societaria²¹.

Conforme con lo expresado, el *giro ordinario* involucra los asuntos que integran el desarrollo del objeto social de una sociedad comercial, una empresa o Entidad Pública, lo cual comprende tanto unas actividades directamente relacionadas con dicho objeto social, así como otros actos conexos al mismo. Esta interpretación, en principio, es coherente con la regulación de la capacidad de las sociedades comerciales establecida en el Código de Comercio, cuyo artículo 99 dispone que “[S]e entenderán incluidos en el objeto social los actos

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 12 de octubre de 2011. Exp. No. 20070. C.P. Danilo Rojas Betancourt.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de marzo de 2021. Exp. No. 51373. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. “[E]l elemento central para la determinación de este concepto jurídico, remite al objeto social –cuando se trata de empresas públicas o privadas constituidas bajo alguno de los tipos societarios definidos en la ley– pero también se refiere, mutatis mutandis, al objeto y funciones expresamente definidas en los actos de creación de entidades públicas que, por su naturaleza, se orientan al desarrollo de actividades industriales y comerciales. De forma que, el giro ordinario de los negocios se explica a partir del objeto social o, también, de las funciones expresamente fijadas por ley, según se trate de una persona jurídica pública o privada, pues ambas categorías, para estos efectos, resultan equivalentes.”

²¹ la Superintendencia de Sociedades, citando doctrina autorizada en la materia, ha señalado: “Si bien el llamado giro ordinario de los negocios se encuentra determinado por las actividades que constituyen el objeto social, resultan oportunas algunas precisiones conceptuales en torno al empleo constante en la práctica mercantil de la referida expresión “giro ordinario de los negocios”. Partiendo de las anteriores consideraciones en cuanto al tema del objeto social, se concluye que éste alude a las actividades que desarrolla o se propone realizar el ente social, al paso que solamente quedan cobijadas por “giro ordinario” aquellas actividades que, en forma habitual u ordinaria, ejecuta la sociedad.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad.”²²

En relación con la aplicación de lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, conviene aclarar que, a juicio de esta Agencia, la expresión *giro ordinario* se usa para designar a la contratación directamente relacionada con los asuntos de la gestión habitual u ordinaria de los tipos de entidades mencionadas en el párrafo. No obstante, la determinación de las actividades que comprenden el *giro ordinario* es un asunto que debe establecerse en cada caso concreto por parte de las Entidades Estatales – analizando lo establecido en sus actos de creación y verificando los negocios habituales u ordinarios que desarrollan–, pues el párrafo del artículo 56 *ejusdem* se limita a enunciar algunos tipos de Entidades Estatales, las cuales no solo difieren en su naturaleza jurídica, sino también en las actividades que realizan.

Esto impide que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en sede consultiva, pueda determinar, con un criterio universal y absoluto, qué actividades específicas hacen parte del giro ordinario de los negocios de dichas entidades y cuáles escapan de este, pues, como se indicó, al explicar la naturaleza de los conceptos jurídicos indeterminados, la concreción del alcance de la expresión *giro ordinario* debe hacerse en el caso concreto, empleando un criterio de interpretación restrictiva. Ello en la medida en que el párrafo del artículo 56 consagra una excepción a una regla general. Además, cada una de las entidades estatales señaladas en dicho párrafo se encuentra circunscrita, hermenéuticamente –para acotar aquel concepto–, a lo que establezcan sus normas estatutarias –actos de creación y demás reglamentos–, así como a la realidad de los negocios que hacen parte de su dinámica habitual.

²² El Consejo de Estado ha precisado que: “Según esta norma, el giro ordinario de las actividades de una sociedad comercial no sólo comprende aquello que define en forma concreta su objeto social, sino todos los actos directamente relacionados con el mismo, lo que denota que entre éstos y aquéllas debe existir una relación de necesidad que los hace parte del objeto de la sociedad. Tal es el caso de la contratación de la publicidad para promocionar la empresa o sus productos, o la contratación de profesionales para que realicen una consultoría o asesoría relacionada con las actividades de la empresa, etc.

“En estos casos, mal podría decirse que la sociedad no puede realizar este tipo de actos necesarios para el buen desempeño de sus actividades comerciales. Lo propio cabe decir de las entidades financieras. De manera que la norma comercial citada es perfectamente trasladable al campo financiero”. (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de julio de 2005. Exp. No. 11575. C.P. Alier E. Hernández Enríquez).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En tales términos, lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 implica que las instituciones de educación superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, no tendrán que implementar Documentos Tipo a excepción de aquellos casos en los que la contratación esté relacionada con el *giro ordinario* de sus asuntos, salvo que los manuales internos de contratación de estas entidades dispongan la obligación de tener en cuenta los Documentos Tipo como una buena práctica contractual. De acuerdo con este entendimiento, estas entidades, en virtud de su enunciación en este párrafo, quedan, en principio, exceptuadas de los Documentos Tipo, incluso para la contratación de obras o servicios cubiertos por documentos tipo, en el marco del cumplimiento de contratos o convenios con entidades sometidas al EGCAP y de los negocios jurídicos que se deriven de ellos, exclusivamente en lo que se refiere a *su giro ordinario*, entendido este conforme a los criterios jurisprudenciales y doctrinarios aquí explicados. En otras palabras, ninguna entidad cuya naturaleza jurídica coincida con las mencionadas en el párrafo del artículo 56, tendrá que someterse de manera obligatoria a los Documentos Tipo o el EGCAP para la contratación de obras o servicios asociadas a su *giro ordinario*, a menos que su manual de contratación establezca lo contrario. De hacerlo, primará el principio de inderogabilidad singular del reglamento, que obliga a aplicarlo en las actuaciones concretas.

Ahora bien, debe señalarse que este párrafo es una norma que establece una excepción, por lo que, en virtud de dicho carácter, está sujeto a una interpretación restrictiva, esto es, apegada a lo que, literalmente, se desprende del texto. La redacción de la norma evidencia cómo la excepción a la aplicación forzosa es formulada respecto de ciertos tipos de Entidades Estatales, las cuales son mencionadas por su naturaleza jurídica, sin que se incluya consideración alguna relacionada con el régimen jurídico al que se encuentren sometidas. La norma tampoco determina algún supuesto en atención al cual pueda aplicarse la excepción a algún sujeto con una naturaleza jurídica distinta de las específicamente mencionadas.

De acuerdo con este criterio interpretativo y comoquiera que la norma determina las excepciones en consideración a la naturaleza jurídica de los sujetos que menciona, sin hacer distinción alguna respecto de su régimen contractual, es posible concluir que la excepción predicable de las instituciones de educación superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado no resulta extensible a entidades que no cuenten con dicha naturaleza.

En conclusión, a juicio de esta Agencia lo dispuesto en el parágrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, es una manifestación de la voluntad del Legislador de excluir de la aplicación del presente artículo a las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su giro ordinario. En estos casos, en los manuales de contratación de estas entidades, se fomentará como buena práctica la aplicación de los pliegos tipo.

En el sector social, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el segundo semestre del año 2025 adoptó las siguientes Resoluciones para contratar obra pública y concurso de méritos:

i) Resolución 539 del 21 de agosto de 2015 "Por la cual se adopta la versión -2- de los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y se deroga la Resolución 219 de 2021; se adoptan los Documentos Tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte - versión 2 y se derogan las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021; y se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda".

ii) Resolución 540 del 21 de agosto de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

iii) Resolución 541 del 21 de agosto de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iv) Resolución 952 del 15 de diciembre de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

v) Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 "Por la cual se adopta la versión - 2 de los documentos tipo transversales para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, los documentos tipo complementarios para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social relacionados con el sector educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda y se deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023".

Las Resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, así como las Resoluciones 952 y 953 del 15 de diciembre de 2025, adoptadas en el sector de infraestructura social, aplican de forma transversal a las modalidades de selección indicadas y a los proyectos de infraestructura, interventoría y consultoría enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026²³.

²³ Resolución 539 del 21 de agosto de 2025, artículo 23. "Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026".

Resolución 540 del 21 de agosto de 2025, artículo 22. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social de los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026.

Resolución 541 del 21 de agosto de 2025, artículo 22. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026.

Resolución 952 del 15 de diciembre de 2025, artículo 22. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación, y aplicará para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026.

Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025, artículo 22. Vigencia y derogatorias. La presente resolución rige a partir de su publicación, deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023 y sus modificaciones posteriores, y aplicará para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Concretamente, en relación con su solicitud le indicamos que, el artículo tercero de la Resolución 539 del 21 de agosto de 2025, indica que, los Documentos Tipo que esta adopta son de carácter obligatorio en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, su aplicación es exigible a los patrimonios autónomos y a las personas naturales o jurídicas de derecho público que, por mandato legal, estén obligadas a su aplicación -supuesto que debe observarse de acuerdo con lo explicado en el punto i. de este concepto-.

En consecuencia, los obligados a su aplicación, al adelantar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos que los Documentos Tipo lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris **-[texto]-**, para lo cual deberán observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.

Por lo tanto, la entidad solo podrá modificar aspectos de los Documentos Tipo cuando así esté permitido, en los términos expuestos. Lo anterior implica que, en los apartes en que los documentos tipo no lo permitan, la entidad deberá integrar el contenido de estos a su proceso de contratación sin ningún tipo de alteración.

Por su parte, el artículo décimo primer de la Resolución 539 de 2025, adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud - Versión 2. Seguidamente, el párrafo segundo del artículo décimo segundo indica que estos documentos tipo aplican a los procesos contractuales que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 - Experiencia del Sector Salud.

Finalmente, es pertinente mencionar que, de acuerdo con el artículo vigésimo cuarto de la Resolución 539 de 2025, esta deroga la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, Resolución 220 del 6 de agosto de 2021, Resolución 392 del 18 de noviembre de 2021, Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021, y sus modificaciones posteriores.

Para efectos del problema jurídico planteado en este numeral debe indicarse que, las derogatorias que trajo consigo la expedición de la Resolución 539 de 2025, fueron las indicadas en el párrafo precedente. En este sentido,

interventoría de obras públicas de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esta Agencia no puede pronunciarse sobre si la Resolución en comentó derogó, sustituyó o modificó alguna otra disposición adicional a las indicadas en el artículo vigésimo cuarto de la Resolución 539 de 2025.

En efecto, conforme con el principio de legalidad de la función administrativa consagrado en el artículo 121²⁴ de la Constitución Política, las autoridades solo pueden ejercer las funciones que les han sido atribuidas expresamente por la Ley. Así, las competencias de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se circunscriben a las indicadas en la parte introductoria de este concepto, es decir, las consagradas en el Decreto 4170 de 2011, dentro de las cuales se encuentran la expedición de los documentos tipo, por no la potestas de pronunciarse con efectos jurídicos sobre la vigencia, derogatoria o modificación de actos administrativos expedidos por otras entidades del orden nacional, como lo es el Ministerio de Salud y Protección Social.

En esa línea, la facultad de determinar la derogatoria o modificación de un acto administrativo corresponde, por regla general, a la misma autoridad que lo expidió en este caso al Ministerio de Salud y Protección Social, o al juez contencioso administrativo en ejercicio del control de legalidad. Sin embargo, dicho análisis no puede ser definido de manera vinculante por una entidad administrativa distinta, como la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, respecto de actos expedidos por el Ministerio señalado, pues ello implicaría invadir la órbita competencial de otra autoridad y desconocer el principio de separación funcional.

En consecuencia, aun cuando la Resolución 539 de 2025 regula aspectos relacionados los documentos tipo en el sistema de compra pública, no le corresponde a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente determinar si dicha regulación deroga o modifica las Resoluciones 00001440 de 2024 y 00002053 de 2025, expedidas por el Ministerio de Salud.

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. De

²⁴ Constitución Política, artículo 121 "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de 1991, artículos 209 y 267.
- Ley 80 de 1993, artículos 2 y 13, 32 y 40.
- Ley 100 de 1993, artículo 195.
- Ley 1150 de 2007, artículos 6, 13 y 17.
- Resolución No. 5185 de 2013 del Ministerio de Salud.
- Resolución 1440 de 2024 del Ministerio de Salud.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de agosto de 1998, Rad. 1.127, C.P. Javier Henao Hidrón. Rad. 1.127.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 6 de abril de 2000, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Rad. 1.263.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 18 de febrero de 2010. CP, Enrique Gil Botero. Exp. 37004.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de octubre de 2016. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Exp. 45.607.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Corte Constitucional. Sentencia C-665 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo
- Ministerio de Salud y la Protección Social. Concepto del 16 de agosto de 2019. Expediente No. 201942301304712.
- BARRETO MORENO, Antonio Alejandro. El derecho de la compra pública: estudio jurídico de un mercado imperfecto. Bogotá: Legis, 2019.
- HINESTROSA FORERO, Fernando. Tratado de las Obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico. Vol. I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 116.
- JOJOA BOLAÑOS, Alexander. Los regímenes exceptuados en los contratos estatales. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2012.
- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Documentos Tipo. Disponibles en:
<https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.
- Ley 2195 de 2022: Artículo 56.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta N° 1677 del 23 de noviembre de 2021
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de julio de 2005. Exp. No. 11575. C.P. Alirio E. Hernández Enríquez
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de marzo de 2021. Exp. No. 51373. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 12 de octubre de 2011. Exp. No. 20070. C.P. Danilo Rojas Betancourt
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-382 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre el régimen de contratación de las entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, entre otros en los siguientes conceptos: C- 792 del 28 de noviembre de 2024, C-998 del 18 de diciembre de 2024, C- 429 del 13 de mayo de 2025, C-477 del 20 de mayo de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2025, C-1004 del 29 de agosto de 2025, C- 1012 del 4 de septiembre de 2025, C-1224 del 25 de septiembre de 2025, C-1208 del 7 de octubre de 2025, C-1368 del 5 de noviembre de 2025, C-1573 del 5 de diciembre de 2025, C-1605 del 15 de diciembre de 2026, C-1831 del 23 de diciembre de 2025, C-1851 del 21 de enero de 2026 y C-089 del 4 de marzo de 2026. Por otra partes, esta Agencia, se ha pronunciado sobre el alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, específicamente, a partir del concepto C-066 del 28 de enero de 2022, cuya tesis se desarrolló y complementó los conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025, C-808 del 30 de julio de 2025 y. C-246 del 12 de marzo de 2026.
<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/conoce-la-relatoria>

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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.

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace: <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Cordialmente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Elaboró:	Kelmis Yirama Brugés Alvarado Analista T2-04 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Juan David Cárdenas Cabezas Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE