



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO DE COMPRAVENTA – Concepto – Elementos – Regulación

El artículo 1849 del Código Civil define el contrato de compraventa como “en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.” Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una parte se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Tratándose de bienes raíces, el contrato se perfecciona cuando el acuerdo sobre la cosa y el precio se eleva a escritura pública, por lo que se reputa solemne: si el acuerdo no se contiene en ese instrumento público, no produce los efectos que está llamado a generar.

[...]

Por otra parte, el artículo 905 del Código de Comercio preceptúa que la compraventa es un contrato “en que una de las partes se obliga a transmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.” Es decir, que el vendedor se obliga a entregar y transferir la propiedad.

[...]

Los elementos esenciales particulares del contrato de compraventa, de suerte que si falta uno no hay contrato o degenera en uno distinto, son: a) la cosa u objeto mismo del contrato; y b) el precio convenido; la cosa vendida, que es el objeto de la obligación del vendedor, debe existir o esperarse que exista, ser susceptible de ser vendida (comerciable) y singularizada (determinada); y el precio, que es la obligación del comprador, y debe ser en dinero o su equivalente, real, determinado y serio. Cuando se trate de la compraventa de bienes inmuebles, también es requisito la escritura pública, solemnidad constitutiva o ad substantiam actus y ad probationem, según el artículo 1857 del Código Civil, por cuya inteligencia “[l]a venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes: la venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública.”

CONTRATACIÓN DIRECTA – Características

Debe señalarse sobre la contratación directa, que esta modalidad de contratación es de aplicación restrictiva, esto es, solo procede por las causales señaladas taxativamente en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Además, es una excepción al principio de libre competencia y competencia que aplica a los procesos de contratación, para que cualquier persona interesada en satisfacer la necesidad de una entidad pueda presentar una oferta. En la contratación directa no es necesario que la entidad reciba más de una oferta, la cual proviene de la persona que la entidad escoge directamente, y por ende, invita a ofertar el bien o servicio que se requiere. Lo anterior puede estar basado en que el proponente es único, o en que el legislador privilegió algunos objetos contractuales u oferentes para contratarlos de manera directa. De igual forma, esto implica que el proceso será simplificado, corto, ágil y expedito, por no exigir el agotamiento de una convocatoria pública o la realización de un proceso competitivo. Lo anterior no exime a las entidades estatales de garantizar los principios rectores de la contratación pública.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA – Contratación directa – Transparencia – Selección objetiva – Aplicación

Sin embargo, la contratación directa no está exceptuada del cumplimiento de los principios de transparencia y selección objetiva, los cuales tienen como elemento común la objetividad en la selección del contratista. La evidencia son las definiciones expuestas en párrafos anteriores, ya que a pesar de que la entidad dirija la invitación a ofertar solamente a una persona, esto no significa que puede elegirla con base en criterios subjetivos, como el afecto, la amistad, el ánimo de ayuda, el interés personal, etc.

En ese sentido, la persona a la que la entidad contrata directamente es aquella que se considera que cumple con lo requerido para satisfacer la necesidad contractual. Esa consideración de la entidad contratante será objetiva en la medida en que se cumpla con el principio de planeación, que se refleja principalmente en los estudios previos y en el acto administrativo que justifica la contratación directa, en los casos en que aplica. De esta manera, aunque la contratación sea directa, como ya se explicó, esto no implica que la entidad no deba definir las condiciones del contratista que está en capacidad de cumplir el contrato, lo cual es un elemento común entre las modalidades de selección competitivas y no competitivas.

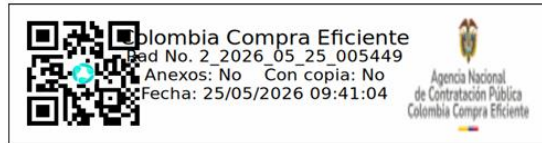
CONTRATACIÓN DIRECTA – Adquisición – Bienes inmuebles – Alcance

El literal i) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 permite la contratación directa tratándose de "adquisición de inmuebles", lo que significa que las Entidades Estatales podrán adquirir los bienes inmuebles que requieran para la satisfacción de sus necesidades a través de esta modalidad de selección, con independencia de la cuantía del negocio jurídico. En consecuencia, no es requisito obligatorio adelantar una licitación pública ni una selección abreviada para este tipo de adquisiciones, pues el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —EGCAP— consagra la contratación directa como la modalidad aplicable. En todo caso, la entidad contratante es autónoma y responsable de la estructuración de sus procesos de contratación, de la determinación de su necesidad y de la elección de la modalidad de selección del contratista, dentro del marco legal vigente.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 25 de mayo del 2026



Señor:

Felipe Bastidas

felipebastidasp@hotmail.com

Bogotá D.C.

Concepto C-738 del 2026

Temas:

CONTRATO DE COMPRAVENTA – Concepto – Elementos – Regulación / CONTRATACIÓN DIRECTA – Características / PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA – Contratación directa – Transparencia – Selección objetiva – Aplicación / CONTRATACIÓN DIRECTA – Adquisición – Bienes inmuebles – Alcance

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No. 1
1_2026_05_02_005963

Estimado señor Bastidas:

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 radicada el 02 de mayo del 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[...] Según el régimen jurídico de la contratación estatal, consulto si es viable que un municipio de Colombia pueda celebrar un contrato de compraventa para la compra de un inmueble en la jurisdicción del municipio con el fin de desarrollar un proyecto VIS en ejecución del plan de desarrollo. Para el efecto quisiera se confirme cuál es el proceso de selección aplicable, si es requisito esencial buscar varias ofertas y si el inmueble puede ser comprado por la alcaldía municipal a un propietario cuya naturaleza es la de ser una empresa constituida como Sociedad en Comandita, que tiene como uno de sus socios a un hermano de un concejal del municipio interesado en la compra del inmueble. [...]”



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública - 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 mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es la modalidad de selección prevista en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para la celebración de contratos de compraventa de bienes inmuebles?

1. Respuesta:

En respuesta a al problema antes planteado esta Subdirección manifiesta lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, numeral 4, literal d) de la Ley 1150 de 2007, la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos de compraventa de bienes inmuebles por parte de las Entidades Estatales es la contratación directa. Ello obedece a que la citada disposición

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

normativa establece expresamente que la *adquisición de bienes inmuebles* constituye una de las causales taxativas que habilitan a las Entidades Estatales para acudir a esta modalidad excepcional, sin necesidad de adelantar procesos de selección con pluralidad de oferentes.

En consecuencia, cuando una Entidad Estatal requiere adquirir un inmueble, no está obligada a adelantar un proceso de licitación pública ni de selección abreviada, sino que puede celebrar el contrato mediante la modalidad de selección de contratación directa, siempre que se cumplan los requisitos de planeación y la correspondiente justificación técnica y jurídica, y se observen los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación estatal. Asimismo, resulta indispensable verificar que el contratista no se encuentre incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad, garantizando así la legalidad y objetividad del proceso de contratación.

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.

3. Razones de la respuesta:

La respuesta anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) El artículo 1º de la Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP– determina que su objetivo es disponer de reglas y principios que rigen los contratos de las Entidades Estatales. En ese sentido, el artículo 32 *ibidem* define los contratos estatales como “todos los actos jurídicos, generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere este estatuto [artículo 2], previstos en el derecho privado o en



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”.

De acuerdo con lo anterior, para la definición de contrato estatal basta con que una de las Entidades que enumera el artículo 2º de la Ley 80 de 1993¹ sea una de las partes, sin importar el extremo de la relación jurídico comercial que asuma. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que el criterio definitorio de un contrato estatal es que haya sido celebrado por una Entidad Estatal:

“Nótese cómo, elemento esencial para calificar de estatal un contrato, es que haya sido celebrado por una entidad estatal, es decir, una entidad pública con capacidad legal para celebrarlo. Dicho de otro modo, no existen contratos estatales celebrados entre particulares, ni siquiera cuando éstos han sido habilitados legalmente para el ejercicio de funciones públicas”².

Así pues, el contrato estatal es el acto jurídico creador de obligaciones en cuya celebración concurre una de las Entidades Estatales, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que sencillamente resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad, como sucede con los que se clasifican como atípicos e innominados –artículo 32 de la Ley 80–.

Los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993 integran al derecho contractual estatal “las disposiciones comerciales y civiles pertinentes”, cuando indican que

¹ El artículo 2º define, para los efectos del ámbito de sujeción del estatuto, que se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de abril de 2002, M.P. Alir E. Hernández Enríquez. Rad. 1999-0290-01 (17.244).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estos se registrarán de forma supletiva por ese régimen jurídico, salvo en las materias expresa y particularmente reguladas por el EGCAP. Lo anterior, permite concluir que “mediante la Ley 80, se pretendió que la actividad contractual del Estado quedará bajo la égida del contrato estatal, caracterizado por tener un régimen jurídico mixto, integrado por normas de derecho público y derecho privado”³.

Ahora bien, es preciso mencionar que las Entidades Estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar los contratos que suelen celebrar los particulares entre sí, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada. En ese sentido, puede ocurrir que dentro de la gestión ordinaria de sus competencias las entidades tengan necesidades que deban ser satisfechas a través de contratos como la compraventa – al que se refiere en su consulta –, comodato o administración, en los que además de las disposiciones del EGCAP deberán aplicarse en su mayoría normas de derecho privado, lo que de ninguna manera desvirtúa la calidad de estatal de dichos contratos.

Teniendo en cuenta el objeto de su consulta, es pertinente indicar que la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales en el artículo 32 y establece un listado enunciativo. De acuerdo con esta disposición, todos los actos jurídicos, cualquiera que sea su denominación, que celebren las entidades a las que se refiere el EGCAP y que generen obligaciones, son contratos estatales⁴. Entre los contratos que enuncia el artículo 32 *ibidem* se encuentran el contrato de obra, el contrato de consultoría, el contrato de prestación de servicios, el contrato de concesión y los encargos fiduciarios y fiducia pública.

Aunque el contrato de compraventa no hace parte del listado enunciativo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, su regulación se encuentra en el Código Civil y en el Código de Comercio, principalmente, los artículos 1849 y siguientes del Código Civil que lo desarrollan. Particularmente, el artículo 1849 del Código Civil define el contrato de compraventa como aquel “[...] en que una de las partes

³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 23 de septiembre de 1997, Rad. S-701.

⁴ Ley 80 de 1993. “ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación [...]”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio". Por otra parte, el artículo 905 del Código de Comercio preceptúa que la compraventa es un contrato "[...]en que una de las partes se obliga a transmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio." Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una parte se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Tratándose de bienes raíces, el contrato se perfecciona cuando el acuerdo sobre la cosa y el precio se eleva a escritura pública, por lo que se reputa solemne: si el acuerdo no se contiene en ese instrumento público, no produce los efectos que está llamado a generar.

En cuanto a los elementos esenciales particulares del contrato de compraventa, de suerte que si falta uno no hay contrato o degenera en uno distinto, son: a) la cosa u objeto mismo del contrato; y b) el precio convenido; la cosa vendida, que es el objeto de la obligación del vendedor, debe existir o esperarse que exista, ser susceptible de ser vendida (comerciable) y singularizada (determinada); y el precio, que es la obligación del comprador, y debe ser en dinero o su equivalente, real, determinado y serio. Cuando se trate de la compraventa de bienes inmuebles, también es requisito la escritura pública, solemnidad constitutiva o ad substantiam actus y ad probationem, según el artículo 1857 del Código Civil, por cuya inteligencia "[l]a venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes: la venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública⁵."

De manera pues, que para que exista el contrato de venta se requiere un precio convenido entre las partes, "sine pretio nulla venditio est", que significa en las voces del artículo 1849 del Código Civil "el dinero que el comprador da por la cosa vendida", y que debe estipularse por la cosa al menos en su mitad (art. 1850 C.C.). Para que el precio sea válido y eficaz: (i) debe ser cierto, esto es, determinado o determinable; (ii) debe ser justo, significa que no debe ser inferior su cuantía a la mitad del justo valor de la cosa que se compra, para que

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de febrero del 2023. Radicación número: 20001-23-31-000-1996-02988-01(24131). C.P. Danilo Rojas Betancourth



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

no sea injusto o vil y no quede, como se verá más adelante, afectado por lesión enorme si se trata de la compraventa de bienes inmuebles, que permite pedir su rescisión (art. 1946 C.C.); (iii) debe ser serio, por oposición a irrisorio, esto es, cuando exista una manifiesta desproporción, o aparezca ridículo, y (iv) debe ser real, verdadero, esto es, con la intención de ser pagado por el vendedor y exigido por el comprador, lo cual excluye que sea simulado⁶.

Ahora bien, frente a la consulta planteada debe precisarse que la modalidad de selección aplicable a los contratos de compraventa de bienes inmuebles depende del régimen jurídico que rija a la Entidad Estatal. Si la entidad se rige por el derecho privado, es decir, si está exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en principio debe aplicar las normas civiles y comerciales pertinentes, que permiten la celebración directa del contrato de compraventa. No obstante, si el reglamento o manual interno de contratación de la entidad establece un procedimiento especial, este prevalece sobre la regla general.

En contraste, si la entidad se encuentra sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberá acudir a la modalidad de contratación directa, dado que el artículo 2º, numeral 4º, literal i) de la Ley 1150 de 2007 dispone expresamente como causal de este procedimiento el "arrendamiento o adquisición de inmuebles".

ii. La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, establece 5 modalidades de selección para la escogencia del contratista, y fija las reglas de cada modalidad: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía y contratación directa. Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007 señala las razones por las cuales se establecieron las modalidades de selección del artículo 2: "A ese respecto es claro que las experiencias exitosas a nivel internacional demuestran que el criterio de distinción que debe gobernar un esquema contractual eficiente es el de modular las modalidades de selección en razón a las características del objeto".

Ahora bien, las modalidades de selección pueden dividirse doctrinariamente en i) competitivas y ii) no competitivas. La Guía de competencia en las compras públicas de la Agencia Nacional de Contratación

⁶ Gómez, Estrada, Cesar, Los Principales Contratos Civiles, Ed. Temis, Cuarta Edición, Bogotá, 2008, p. 31 y ss.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Pública – Colombia Compra Eficiente señala que: “[...] la competencia, entendida como rivalidad efectiva entre empresas de un mismo mercado, incentiva la reducción de precios, el aumento de la calidad, la lucha contra la corrupción y la innovación por parte del sector privado”⁷.

Por tanto, modalidades como la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la mínima cuantía son modalidades de selección competitivas o abiertas a competencia, ya que en ellas tiene lugar la participación de varios proponentes en una fase pública de presentación de ofertas. Esto permite que todas las personas interesadas concurren al proceso en igualdad de condiciones y compitan en el mismo.

Lo contrario ocurre con la modalidad de selección de contratación directa que no es competitiva, es decir, que no es abierta a los proponentes para que los interesados presenten sus ofertas. En esta, es la entidad la que determina, de forma directa, la persona que puede participar y que será seleccionada.

Lo anterior se complementa con lo expuesto por la Corte Constitucional, en Sentencia C-713 de 2009, que estudió la constitucionalidad de los artículos 2 –parcial– y 5 –parcial– de la Ley 1150 de 2007. En la decisión judicial mencionada analizó los principios de libre concurrencia y selección objetiva en la contratación pública, como expresiones del derecho a la igualdad de oportunidades para quienes tengan interés en participar en la contratación estatal.

Esos principios se manifiestan en que no exista discriminación y en que las entidades no impongan limitaciones mediante reglas que impidan la concurrencia para obtener mejores condiciones de contratación. Esto permite excepciones que busquen condiciones del contratista que sean favorables a los intereses del Estado y aseguren la transparencia del procedimiento como, por ejemplo, la inexistencia de las inhabilidades e incompatibilidades que también aplican en los supuestos de contratación directa⁸.

⁷ Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Guía de competencia en las compras públicas, 2018. p. 4. Disponible en línea: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-competencia-en-las-compras-publicas>

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Debe señalarse sobre la contratación directa, que esta modalidad de contratación es de aplicación restrictiva, esto es, solo procede por las causales prescritas taxativamente en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Además, es una excepción al principio de libre concurrencia y competencia que aplica a los procesos de contratación, para que cualquier persona interesada en satisfacer la necesidad de una entidad pueda presentar una oferta.

En la contratación directa no es necesario que la entidad reciba más de una oferta, la cual proviene de la persona que la entidad escoge directamente, y por ende, invita a ofertar el bien o servicio que se requiere. Lo anterior puede estar basado en que el proponente es único, o en que el legislador privilegió algunos objetos contractuales u oferentes para contratarlos de manera directa. De igual forma, esto implica que el proceso será simplificado, corto, ágil y expedito, por no exigir el agotamiento de una convocatoria pública o la realización de un proceso competitivo. Lo anterior no exime a las entidades estatales de garantizar los principios rectores de la contratación pública.

Debe destacarse que existe otra diferencia fundamental con las modalidades de selección competitivas mencionadas: en la contratación directa no se otorga puntaje a las ofertas para ponderarlas y elegir el ofrecimiento más favorable, pues la entidad recibe solo una oferta. Lo anterior es explicado por el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

Se define la expresión contratación directa entendida como cualquier mecanismo de escogencia del contratista en el que se prescinde de la licitación o concurso, sin que se tenga en cuenta por el legislador estatutario el régimen de contratación aplicable, ya sea contenido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - ley 80 de 1993 -, o uno especial en razón del objeto del contrato o del órgano que contrata⁹.

Por consiguiente, en la contratación directa la entidad no establece puntaje para ponderar ofertas, porque se presenta una sola, que corresponde a la de la persona a quien la entidad invitó y seleccionó en forma directa, teniendo en todo caso que garantizar el cumplimiento de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal. En este sentido, la potestad discrecional de la Administración pública para la elección de un proveedor en la contratación

⁹ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Sentencia del 20 de febrero de 2006. Exp. 1.727. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

directa se relaciona con los principios de moralidad administrativa y transparencia.

Así las cosas, la contratación directa no es asimilable a los procesos de selección públicos y abiertos, como la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y mínima cuantía, pero no significa que no se sujetan a las reglas para el cumplimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.

iii. El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 dispone que: "Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo". Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1150 del 2007 ordena que, en el procedimiento aplicable a cada una de las modalidades de selección de contratistas, "deberá observarse los principios de transparencia, economía, responsabilidad".

Los principios que rigen la actividad contractual de las entidades estatales están orientados a preservar la objetividad en la selección del contratista, para garantizar el interés general y la realización de los fines del Estado. De igual forma, dichos principios buscan hacer eficaz la participación, en igualdad de condiciones, de quienes reúnan los requisitos que sean exigidos en los documentos del proceso de contratación.

El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe "edificarse sobre las bases de i) la igualdad y respeto a todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierto; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración"¹⁰.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de abril de 2015. Exp. 29.201. C.P. Olga Melida Valle de De La Hoz.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Otro de los principios transversales a todos los procedimientos de selección es el de *selección objetiva*. Se trata del postulado que exige que la escogencia de la oferta ganadora debe fundamentarse en factores objetivos, de carácter técnico, jurídico y financiero, y no en criterios subjetivos, como el afecto, la amistad, el ánimo de ayuda, el interés personal, entre otros.

Si bien dentro de la historia de la contratación pública en Colombia se vislumbran antecedentes normativos que consagraban dicho principio¹¹, en la actualidad la disposición legal que lo prevé de manera más clara y contundente es el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 y por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018¹².

¹¹ Al respecto, conviene recordar el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que establecía: "La selección de contratistas será objetiva.

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos, no será objeto de evaluación.

El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En caso de comparación de propuestas nacionales y extranjeras, se incluirán los costos necesarios para la entrega del producto terminado en el lugar de su utilización".

¹² "Artículo 5o. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

[...]

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

[...]



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así mismo, la Ley 80 de 1993 se refiere a la *selección objetiva* en varios apartados, como: i) el primer inciso del artículo 21, que obliga a las entidades estatales a tener en cuenta la selección objetiva, al garantizar la participación de los oferentes de bienes y servicios de origen nacional, ii) el artículo 24, numeral 5º, literal a), que exige se indiquen en los pliegos de condiciones “[...] los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección”, iii) el artículo 24, numeral 5º, literal b), que establece que en los pliegos de condiciones se deben definir “[...] reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación”.

De igual forma, iv) el artículo 24, numeral 8º, según el cual “Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”, v) el segundo inciso del parágrafo 3º del artículo 24, que exige tener en cuenta la selección objetiva de la entidad veedora para el procedimiento de venta de bienes de las entidades estatales por el sistema de martillo; vi) el numeral 18 del artículo 25, el cual señala que “La declaratoria de desierta de la licitación únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva”.

Finalmente, se manifiesta vii) en el numeral 2 del artículo 30, que dispone que “La entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones, [...], en los cuales se detallarán especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas”, viii) el inciso final del artículo 38, que obliga a las entidades estatales que tengan como objeto la prestación de servicios y actividades de telecomunicaciones a respetar el principio de selección objetiva, y ix) el segundo inciso del artículo 76, que ordena cumplir también con dicho principio a las entidades que tengan por objeto la exploración, explotación y comercialización de recursos naturales renovables y no renovables.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por su parte, a nivel reglamentario, el Decreto 1082 de 2015 también se refiere a la selección objetiva como postulado esencial al interior de los procedimientos de selección. Así se infiere, por ejemplo, del numeral 4º del artículo 2.2.1.1.2.1.3., que indica que dentro de la información del pliego de condiciones se deben definir “Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista”, entre otros.

La jurisprudencia también ha reconocido la preponderancia de este deber en la etapa precontractual, indicando que su garantía es imprescindible para satisfacer adecuadamente las necesidades de la sociedad mediante la celebración del contrato. Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dicho que la objetividad en la selección de los contratistas se relaciona, principalmente, con evitar criterios subjetivos, lo que significa reglas que evalúen factores comparables, dándole un valor a cada uno que permita una adjudicación objetiva¹³.

Igualmente, ha señalado que la selección objetiva “fundamenta uno de los principales deberes de todos los responsables de la contratación estatal en el derecho colombiano, cual es el de mantener intacta la institucionalidad por encima de los intereses personales, individuales o subjetivos”¹⁴.

Ahora bien, para garantizar los principios de la contratación pública en la contratación directa, particularmente, la transparencia y la selección objetiva, cuyos elementos se asemejan, como explicaremos enseguida. En ese aparte de este concepto se explicó, que en la sentencia C-713 de 2009 se analizaron las normas de la Ley 1150 de 2007, y en dicha decisión judicial se estableció que la contratación directa es una excepción, de las que puede hacer el legislador, a los principios de libre competencia y libre concurrencia.

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 25 de octubre de 2019. Exp. 39.945. Consejera Ponente: María Adriana Marín: La selección de contratistas, para cumplir con el requisito de objetividad, debe caracterizarse: 1. Ausencia total de subjetividad; 2. Estar determinada por la comparación de distintos factores, establecidos con anterioridad por la Administración en el pliego de condiciones; 3. Estar determinada la forma como los factores de selección serán evaluados y el valor que corresponde a cada uno de ellos en el pliego de condiciones y 4. Estar determinada la adjudicación y celebración del negocio jurídico por un análisis, comparación y evaluación objetiva de las propuestas presentadas.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. Exp. 37.834. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Lo anterior puesto que no existe competencia, y por ello, no hay rivalidad entre los posibles proveedores del bien o servicio que requiere la entidad, teniendo en cuenta que al proceso solo concurre la persona que la entidad invita directamente. Esta persona es la única autorizada y, por ende, no hay libre concurrencia, porque así lo permiten las características de la modalidad de contratación directa analizadas, que dispuso el legislador.

Sin embargo, la contratación directa no está exceptuada del cumplimiento de los principios de transparencia y selección objetiva, los cuales tienen como elemento común la objetividad en la selección del contratista. La evidencia son las definiciones expuestas en párrafos anteriores, ya que a pesar de que la entidad dirija la invitación a ofertar solamente a una persona, esto no significa que puede elegirla con base en criterios subjetivos, como el afecto, la amistad, el ánimo de ayuda, el interés personal, entre otros.

En efecto, la persona a la que la entidad contrata de forma directa es aquella que se considera que cumple con lo requerido para satisfacer la necesidad contractual. Esa consideración de la entidad contratante será objetiva en la medida en que se cumpla con el principio de planeación, que se refleja principalmente en los estudios previos y en el acto administrativo que justifica la contratación directa, en los casos en que aplica. De esta manera, aunque la contratación sea directa, como ya se explicó, esto no implica que la entidad no deba definir las condiciones del contratista que está en capacidad de cumplir el contrato, lo cual es un elemento común entre las modalidades de selección competitivas y no competitivas.

En todo caso, siempre deben definirse los criterios de escogencia del contratista, pero la diferencia de las modalidades de selección radica en que las causales de contratación directa fueron dispuestas por el legislador en atención a que en el mercado no se encuentra una gran cantidad de proveedores que ofrezcan lo que la entidad requiere. O que, existiendo muchos proveedores, la entidad los puede diferenciar a partir del nivel de conocimientos o experiencia que estos poseen para elegir entre ellos a uno que la entidad, objetivamente, considera como el que puede desarrollar de mejor forma el objeto contractual y demás elementos materiales que justifican la existencia de las demás causales de contratación directa.

De esta manera, a ese sujeto que la entidad selecciona puede invitarlo directamente a que presente oferta, sin que exista una indebida decisión

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

arbitraria, esto es, una decisión caprichosa y basada en criterios subjetivos por parte de la entidad. La razón de esto es que, como se señaló, la objetividad está dada por la definición de criterios de escogencia que reflejen una justificación fundamentada en lo que requiere la entidad.

iv. Las causales de la modalidad de contratación directa deben interpretarse de forma restrictiva, pues lo que prevalece como principio general y fundamental en la contratación pública es la selección objetiva y la libre concurrencia entre los diferentes proponentes. En esta línea, es necesario revisar el alcance del literal i) numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que prescribe: "4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos: [...] i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles".

De la interpretación literal de esta causal de contratación directa se deriva que aplica para el arrendamiento o la adquisición de bienes inmuebles, es decir, que para ambos tipos contractuales se establece la exigencia de que se trate de bienes inmuebles. Partiendo de la interpretación literal expresada anteriormente, al revisar el alcance de esta causal de contratación directa, se encuentra que el Decreto 1082 de 2015 cuando la reglamentó, solo se ocupó de la adquisición de bienes *inmuebles* –al igual que frente al arrendamiento de bienes *inmuebles*¹⁵–, que está regulado en el artículo 2.2.1.2.1.4.10, cuyo tenor literal prescribe:

Artículo 2.2.1.2.1.4.10. Adquisición de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden adquirir bienes inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Avaluar con una institución especializada el bien o los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades que tiene la Entidad Estatal.

¹⁵ "Artículo 2.2.1.2.1.4.11. Arrendamiento de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.

2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de adquisición, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.

3. La Entidad Estatal puede hacer parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad que ha identificado, caso en el cual no requiere el avalúo de que trata el numeral 1 anterior.

En concordancia con lo anterior, el Decreto Reglamentario 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.4.1¹⁶, establece que la Entidad Estatal debe justificar la causal de contratación directa mediante la expedición de un acto administrativo. Por estas razones, cobra importancia la referencia hecha al principio de planeación en la contratación estatal, ya que el desarrollo que realizó el decreto reglamentario, específicamente de la causal contenida en el literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, prevé la obligación de la entidad contratante de sustentar, con base en los estudios previos realizados, la adquisición de bienes inmuebles.

Dicho lo anterior, resulta claro que la planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, los cuales deberán ser adecuados a su alcance y complejidad. Lo anterior, con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, entre otros. Así, una debida planeación debe conducir a una escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales, buscando siempre la correcta ejecución del contrato¹⁷.

¹⁶ Artículo 2.2.1.2.1.4.1. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto.

¹⁷ La Corte Constitucional, en Sentencia C-300 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub, consideró al respecto: "El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En armonía con lo anterior, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contiene disposiciones que demandan de las Entidades Estatales el deber de planeación en la etapa precontractual. Esto con la finalidad de que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en su consecución. En relación con el principio de economía, se tienen las siguientes reglas derivadas de su aplicación, lo cual está previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

[...]

de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos.

Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato -en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios. Ciertamente, los estudios previos determinan el retorno que pueden esperar los inversionistas, el cual, si no es obtenido por causas imputables al Estado en el marco del esquema de distribución de riesgos, puede llevar a condenas judiciales o a la necesidad de renegociaciones a favor del contratista.

“De otro lado, se relaciona con el principio de libre competencia –manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad, ya que permite que cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta según la información disponible, pueda participar en el respectivo proceso de selección; si la información fruto de la etapa precontractual es lejana a la realidad del negocio, posibles oferentes se abstendrán de presentar propuestas, en perjuicio de la libre competencia, y de la posibilidad de la entidad de acceder a ofertas más favorables. En este punto, vale la pena recordar que en los contratos de concesión, usualmente el concesionario acude a la financiación de terceros (por medio de créditos, venta de títulos, etc.), razón por la cual es indispensable contar con una imagen lo más cercana a la realidad de las dimensiones del negocio, con el fin de que los inversionistas lleven a cabo el respectivo análisis costo-beneficio y tomen decisiones sobre si participan o no en el proyecto. Sin esta información, las decisiones de financiación no podrán basarse en una previsión real de cómo obtener la mayor cantidad de servicios por el dinero invertido, elemento determinante de las decisiones de participación”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la *modalidad de selección sea contratación directa*, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

[...]. (Cursivas propias)

De las normas precitadas se resalta que, en virtud del principio de economía, para iniciar un proceso de contratación, *inclusive de contratación directa*, se requieren unos estudios previos. Con ellos, se estructuran, concretan y viabilizan los aspectos esenciales del futuro contrato, dentro de los cuales se encuentran su objeto y valor estimado, entre otros elementos.

Los componentes de los estudios previos que sirven de soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones y el contrato, están previstos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. La norma exige que se determine la necesidad, el objeto a contratar con sus especificaciones y se estime el costo que implica la celebración del contrato de la siguiente manera:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

[...]

Para cumplir este objetivo es necesario el estudio del mercado y el análisis del sector económico y de los oferentes, actividad de planeación previa que sirve para identificar aspectos concretos del mercado. De esta manera, lo que se identifique en dicho análisis puede afectar el proceso de selección o las condiciones del negocio a realizar a través del proceso de contratación de bienes, obras o servicios.

Un análisis de los principios de planeación y de economía busca comprobar que su aplicación se extiende también a los procesos de contratación directa, en la medida en que la entidad debe tener seguridad sobre el mercado en el cual contratará el bien o servicio y, hecha esa verificación, podría seleccionar la mejor opción para cumplir con la necesidad de la entidad pública.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

A partir del cumplimiento de estas reglas y principios dispuestos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la adquisición de bienes inmuebles está condicionada a unas reglas, según el artículo 2.2.1.2.1.4.10 como son: i) evaluar con una institución especializada el bien o los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades que tiene la Entidad Estatal; ii) analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de adquisición, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública; y iii) la Entidad Estatal puede hacer parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad que ha identificado, caso en el cual no requiere el avalúo. Con estas condiciones, busca garantizarse los principios de planeación y economía en la contratación pública.

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 los aspectos puntuales del 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:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 80 de 1993. Artículos 1, 13, 21, 23, 24, 32, 40
- Ley 1150 de 2007. Artículo 2º, numeral 4º, literal i)
- Decreto 1082 de 20215. Artículos 2.2.1.1.2.1.3, 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.1.2.1.4.10, 2.2.1.2.1.4.11, 2.2.1.1.2.1.1
- Código Civil. Artículo 1849 y siguientes.
- Código de Comercio. Artículo 905 y siguientes.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de abril de 2002, M.P. Alier E. Hernández Enríquez. Rad. 1999-0290-01 (17.244).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de febrero del 2023. Radicación número: 20001-23-31-000-1996-02988-01(24131). CP. Danilo Rojas Betancourth
- Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Sentencia del 20 de febrero de 2006. Exp. 1.727. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. Exp. 37.834. C.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la modalidad de selección del contratista por contratación directa y los principios de la contratación estatal en los conceptos No. 4201912000006310 del 9 de octubre de 2019, C-223 del 29 de abril de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020 y, en particular, en los conceptos C-701 de 7 de diciembre de 2020, C-726 de 14 de diciembre de 2020 y C-150 del 9 de abril de 2021, C-418 del 18 de agosto de 2021, C-561 del 8 de octubre de 2021 y C-564 del 30 de mayo del 2025. 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>.



FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

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>

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>



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@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.

Atentamente,

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná

Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Ana María Ortiz Ballesteros
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Lucia Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE