

GUÍA PARA LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE-

2025

Director General
Cristóbal Padilla Tejeda

Secretaria General
Ana María Tolosa Rico

Subdirectora de Negocios (E)

Ana María Tolosa Rico

**Subdirectora de Gestión
Contractual**

Carolina Quintero Gacharná

**Subdirector de Información y
Desarrollo Tecnológico (IDT)**

Richard Ariel Bedoya De Moya

**Subdirector de Estudios de
Mercado y Abastecimiento
Estratégico (EMAE)**

Oscar Hernán Parra Erazo

Asesora Experta de Despacho
Diana Mabel Montoya Reina

Asesor Experto de Despacho
José Tarcisio Gómez Serna

**Asesora de Planeación, Políticas Públicas
y Asuntos Internacionales**
Claudia Taboada Tapia

Asesor de Comunicaciones Estratégicas
Richard Camilo Romero Cortés

Asesora Experta de Despacho
Sindy Alexandra Quintero Hernández

Asesora de Control Interno
Edith Cárdenas Herrera

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVO	4
2. ALCANCE	4
3. ASPECTOS GENERALES	5
3.1. ¿Quiénes se denominan Entidades Estatales?	5
3.2. ¿Cómo deben adelantar las Entidades Estatales sus Procesos de Contratación?	5
3.3. ¿Cómo se determina el régimen de contratación aplicable a una Entidad Estatal?	7
4. APLICABILIDAD DEL SISTEMA DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA A LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN	8
4.1. Prohibiciones por Ley de Garantías Electorales.....	9
4.2. Principios de la contratación pública.....	10
4.3. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades.....	11
4.4. Análisis del sector	12
4.4.1. Determinación de los criterios diferenciales y puntajes adicionales para incentivar emprendimientos y empresas de mujeres, promover y facilitar el acceso a las Mipymes, y fomentar objetivos de carácter ambiental y social en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas.	12
4.4.2 Protección a la Industria Nacional.....	15
4.5. Elaboración y publicación del Plan Anual de Adquisiciones	15
4.6. Aplicación de los Documentos Tipo	16
4.6.1. Excepción a la aplicación a los documentos tipo para entidades con régimen especial	17
4.7. Uso del Clasificador de Bienes y Servicios.....	17
4.8. Observancia de los Acuerdos Comerciales.....	18
4.9. Aplicación de factores de desempate	19
4.10. Mecanismos de Agregación de Demanda	19

4.11. Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP	20
4.11.1 Obligatoriedad de publicación de las actividades contractuales en el SECOP II	21
5. HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA QUE PUEDEN SER USADAS POR LAS ENTIDADES ESTATALES DE RÉGIMEN ESPECIAL	22
5.1. Modelo de Abastecimiento Estratégico	22
5.2. Guías y manuales expedidas por la Agencia	23
6. USO DEL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES	24
7. INAPLICABILIDAD DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO A LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN	24
8. RECOMENDACIONES FINALES PARA LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN	25
9. PRECISIONES SOBRE LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS.....	26
TABLA NO. 1 – PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN	27
FICHA TÉCNICA DE DOCUMENTO	¡Error! Marcador no definido.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

1. **Tabla Nro. 1.** Preguntas sobre las Entidades Estatales con régimen especial de contratación

1. OBJETIVO

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en su calidad de ente rector en materia compras y contratación pública, actualiza la *Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación* con el propósito de ofrecer recomendaciones, lineamientos y buenas prácticas que faciliten la aplicación de las disposiciones normativas que rigen de manera transversal la gestión contractual de las Entidades Estatales con régimen especial de contratación.

En este sentido, la actualización responde a la necesidad de ajustar su contenido a los cambios normativos recientes, como la Ley 2069 de 2020, reglamentada por el Decreto 1860 de 2021, y la Ley 2195 de 2022. Estas modificaciones han impactado la gestión contractual de las entidades estatales con régimen especial, demandando un marco claro y actualizado para su aplicación adecuada.

La nueva versión de la guía busca mejorar la pertinencia y efectividad de las orientaciones brindadas, facilitando a las entidades estatales la comprensión e implementación de las disposiciones normativas. Asimismo, refuerza los principios de transparencia y eficiencia en la contratación pública, promoviendo una gestión que maximice el uso de recursos públicos y garantice el cumplimiento de los objetivos institucionales.

2. ALCANCE

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, con fundamento en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, en ejercicio de su función de desarrollar, implementar y difundir políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten la compra y contratación pública, pone a disposición de los interesados la presente guía, la cual no sólo va dirigida a las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, sino también a todos los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública, donde también se encuentran inmersos los patrimonios autónomos.

Conforme lo señalado en el literal b del artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024, las entidades deberán garantizar que las guías y manuales definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para la definición de criterios que permitan garantizar la pluralidad de oferentes, se apliquen en la organización. En consecuencia, en los

documentos del proceso deberá dejarse constancia que en la estructuración se tuvieron en cuenta las prácticas recomendadas por Colombia Compra Eficiente.

Las expresiones utilizadas con mayúscula inicial, deben entenderse con el significado que se indique en el Decreto 1082 de 2015.

3. ASPECTOS GENERALES

Con el fin de facilitar la comprensión de los aspectos a tratar en la presente guía, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, abordará las nociones generales respecto de las Entidades Estatales con régimen especial de Contratación, así como del marco normativo de carácter transversal aplicable a sus contrataciones. Dichos aspectos, se desarrollan a continuación:

3.1. ¿Quiénes se denominan Entidades Estatales?

Pese a que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo adicionan o complementan–no integra la definición de las Entidades Estatales, disposiciones como el artículo 2 de la ley 80 de 1993 enuncian quiénes tienen tal denominación. Sin embargo, los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007, relacionan dentro de la categoría de Entidades Estatales, a otras que no se encuentran inmersas en la Ley 80 de 1993, tales como, las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público.

No obstante, el hito normativo que hace referencia a la naturaleza de las Entidades Estatales en lo previsto en el artículo 80 de la Ley 153 de 1887, la cual dispone que, “La Nación, los Departamentos, los Municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas.”; de allí entonces que la doctrina y los conceptos emitidos por la Sala de Consulta Servicio Civil del Consejo de Estado, consientan en la concepción bajo la cual las Entidades Estatales son entendidas como personas jurídicas de derecho público creadas en virtud de la constitución, la ley, ordenanza o acuerdo, o su creación sea autorizada por éstas.

3.2. ¿Cómo deben adelantar las Entidades Estatales sus Procesos de Contratación?

La gestión contractual de las Entidades Estatales debe ceñirse a unos principios y normas previamente establecidos en la ley. En este sentido, estas Entidades deberán estructurar sus Procesos de Contratación observando las reglas dispuestas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo adicionan o complementan-. Lo anterior, con el fin de garantizar la transparencia, economía, eficiencia, eficacia y la selección objetiva en los procesos de compras y contrataciones públicas.

Conforme a lo anterior, las principales normas que reglamentan la gestión contractual de las Entidades Estatales son:

- **Ley 80 de 1993.** "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública". Establece las reglas generales aplicables al Sistema de Compra y Contratación.
- **Ley 1150 de 2007.** "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos." Dispone, entre otros aspectos, las modalidades de selección para la escogencia del futuro contratista.
- **Decreto 1082 de 2015** "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional". Pese a que contiene esencialmente el marco normativo del sector administrativo de planeación nacional, regula el procedimiento aplicable para cada modalidad de selección.

Sin embargo, las normas previamente señaladas han exceptuado a algunas Entidades Estatales de su aplicación, por lo que deberán obedecer en materia contractual, a las reglas dispuestas en sus normas de creación y manuales de contratación, así como en las disposiciones del Sistema de Compra y Contratación Pública que de manera transversal deban observar.

Frente a la escogencia del mejor oferente, el Consejo de estado manifestó:

"las entidades públicas exceptuadas de la Ley 80 de 1993 deben atender las reglas que ellas mismas establezcan para la escogencia del mejor oferente, so pena de incurrir en responsabilidad por culpa in contrahendo, pues esas entidades, «cuyo régimen es exclusivamente el derecho privado, además de cumplir con los deberes genéricos que se derivan de la buena fe y el comportamiento leal que se exige a los particulares, deben respetar las reglas que de forma unilateral establecen para determinar cuál es el mejor oferente y en caso de su incumplimiento, se configurará

responsabilidad por culpa in contrahendo, en la fase preliminar de formación del contrato, conforme a los artículos 90 de la CN y 863 del C.Co¹»

3.3. ¿Cómo se determina el régimen de contratación aplicable a una Entidad Estatal?

El régimen de contratación de una Entidad Estatal se determina por expresa disposición legal y por su naturaleza o el marco de sus competencias. Esto quiere decir, que no todas las Entidades están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, por ende, sus Procesos Contractuales tienen un desarrollo normativo propio, esto es, el derecho privado.

La propia ley ha excluido de la aplicación del régimen general de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 a algunas entidades estatales, caso en el cual estas quedan facultadas para aplicar en su actividad contractual unas reglas distintas, contenidas generalmente en el derecho privado o en un régimen especial, y desarrolladas, además, en sus manuales de contratación². De esta forma, pese a que la regla general es que las Entidades Estatales adelanten sus procesos de selección aplicando las reglas dispuestas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -, en los casos expresamente dispuestos en las normas de creación de cada una de estas, se ceñirán a lo señalado en el derecho privado y a lo estipulado en sus manuales de contratación, pero, no podrán desconocer las disposiciones del Sistema de Compra y Contratación Pública que de manera transversal deban observar. Al respecto el Consejo de estado manifestó:

“(...) el régimen legal aplicable a los contratos que celebren las entidades excluidas del Estatuto de la Contratación Pública es mixto y se enmarca en «un régimen especial: el derecho privado combinado con principios de la función administrativa y de la gestión fiscal³”.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2020, rad. 05001-23-31-000-1996-00657-01(31628).

² Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. 13 de mayo de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00212-00(2456) C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de abril de 2014 (exp. 25.801).

En Colombia existen numerosas entidades con régimen especial de contratación, que pueden agruparse dentro de las categorías relacionadas a continuación, entre otras⁴:

- Universidades públicas.
- Instituciones educativas oficiales⁵
- Entidades Estatales que presten servicios públicos domiciliarios.
- Empresas Industriales y Comerciales del Estado, así como las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%) y sus filiales.
- Sociedades entre Entidades Estatales con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.
- Empresas Sociales del Estado –ESE–.
- Banco de la República.

4. APLICABILIDAD DEL SISTEMA DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA A LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN

Pese a que las Entidades Estatales con régimen especial de contratación desarrollan su gestión contractual de acuerdo con lo establecido en sus

⁴ Este listado no es una relación taxativa de entidades sometidas a régimen especial.

⁵ Las instituciones educativas estatales administran Fondos de Servicios Educativos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, cuando celebren contratos por cuantía inferior a 20 SMLMV aplicarán lo dispuesto en el reglamento expedido por el Consejo Directivo de cada establecimiento, en todo caso siguiendo los principios de transparencia, economía, publicidad y responsabilidad, de conformidad con los postulados de la función administrativa, y para los contratos superiores a dicha cuantía, o cuando no se utilicen Fondos de Servicios Educativos, el ente deberá ajustarse a la normativa contenida en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

normas de creación, manuales de contratación y el derecho privado, como se indicó en los numerales anteriores, tendrán la obligación de observar las disposiciones generales del Sistema de Compra y Contratación Pública que de manera transversal les resulten aplicables, como lo son i) los principios de la función administrativa, ii) los principios de la gestión fiscal y iii) el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, entre otras disposiciones normativas en materia de transparencia.

4.1. Prohibiciones por Ley de Garantías Electorales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, todos los entes del Estado no podrán contratar de manera directa durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial, hasta la realización de la segunda vuelta si fuere el caso, esto incluye tanto a las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como a todas aquellas entidades exceptuadas de la aplicación de ese régimen contractual, por lo que la Entidades Estatales con régimen especial de contratación también son sujetas a esta norma.

En similar sentido, el artículo 38 de la referida norma, señala que dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

Como consecuencia de los dos escenarios planteados con anterioridad, las entidades públicas con régimen especial de contratación, durante el periodo señalado deben abstenerse de:

(i). Celebrar cualquier tipo de contratación en la que de manera previa no haya mediado un proceso competitivo de selección objetiva, salvo las excepciones consagradas en la Ley. Así las cosas, entre otros no se podrán celebrar contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, convenios o contratos interadministrativos, contrataciones justificadas en la proveeduría exclusiva, y en general cualquier contratación en la que no haya mediado un proceso competitivo.

(ii). Celebrar Convenios o Contratos Interadministrativos con gobernaciones, alcaldías, distritos, o entidades centralizadas o Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital.

4.2. Principios de la contratación pública

De acuerdo con la disposición del artículo 23 de la Ley 80 de 1993, son principios de la contratación estatal, los de transparencia, economía y responsabilidad, aunados a aquellos que rigen la función administrativa. No quiere ello decir que sea solo los primeros tres principios mencionados los únicos que rijan la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino que fungen como principios rectores de los cuales se desprenden otra serie de principios, entre los cuales podemos encontrar los principios de eficiencia, selección objetiva, legalidad, publicidad, austeridad, y buena fe, entre otros.

De otra parte, teniendo en cuenta la naturaleza pública de las entidades con régimen especial de contratación, le son aplicables a sus actuaciones y en consecuencia a su contratación, los principios que rigen la función administrativa, esto es, principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Así las cosas, la observancia de lo anterior propende en general para que la aplicación de los estos principios garantice, entre otras circunstancias, las siguientes:

- La contratación de las entidades públicas debe adelantarse de manera transparente garantizando la imparcialidad en las decisiones y evitando la injerencia indebida de sus funcionarios que pueda inducir a error los interesados o actos de corrupción.
- Salvo las excepciones o las limitaciones planteadas por la ley respecto de la aplicación de criterios diferenciales, o medidas afirmativas, las actuaciones de las entidades públicas en el marco de la contratación que adelanten, debe hacerse de manera equitativa, sin discriminación ni cualquier clase de favorecimiento para alguno de los interesados.
- Todas las actuaciones contractuales deben enmarcarse en la ética y responsabilidad, en consecuencia, deberá denunciarse cualquier acto de corrupción que pueda afectar la selección objetiva en procura del interés general
- Las actuaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales deben adelantarse con rapidez y eficiencia, evitando cualquier tipo de dilación que pueda afectar la satisfacción de la necesidad prevista para ejecutar el contrato.
- Las entidades públicas deben utilizar los recursos que le son asignados, sin distinción de donde provengan (recursos del presupuesto general, regalías, cooperación internacional, entre otros) de manera eficiente y responsable, evitando gastos

innecesarios y en procura de la satisfacción de los intereses generales de la nación y el correcto funcionamiento de la entidad.

- Las contrataciones que se adelanten deben realizarse sin ningún tipo de interés personal.
- La Contratación es pública y en consecuencia, salvo las excepciones consagradas en la Ley, como aquella que pretenda garantizar la seguridad nacional, debe adelantarse de manera transparente y accesible a los proveedores, ciudadanos en general, veedurías y entes de control, puedan conocerla.
- Las entidades deben actuar de manera efectiva, con el propósito de satisfacer las necesidades que le corresponda en el marco de su misionalidad de tal suerte que deben utilizar los recursos de manera eficiente y austera, obteniendo el máximo rendimiento del presupuesto público.

4.3. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 1150 del 2007, las Entidades Estatales que cuenten con un régimen contractual excepcional al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, están sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal en la Ley 80 de 1993.

Además de las dispuestas por la citada norma, existe también la inhabilidad por incumplimiento reiterado⁶ (artículo 90, Ley 1474 de 2011). Esta inhabilidad, aplica para el contratista que durante una misma vigencia fiscal haya sido objeto de imposición de 5 o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos; o que haya sido objeto de dos o más declaratorias de incumplimiento; o, le hayan sido impuesto dos multas y un incumplimiento.

Esta inhabilidad se extiende por tres (3) años, contados a partir de la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes – RUP-, de acuerdo con la información remitida por las Entidades Estatales, para lo cual, las Entidades Estatales de régimen especial deben realizar el respectivo reporte a las cámaras de comercio, así como el reporte en la plataforma SECOP II, en el ítem de “proveedores” “Registro de Incumplimientos”.

Es importante tener en cuenta que bajo el supuesto que, dependiendo del Manual de Contratación propio de cada Entidad, éstas soliciten o no el

⁶ Se encuentra regulada en el artículo 90 de la ley 1474 de 2011.

Registro Único de Proponentes en los Procesos de Contratación que adelanten, no quiere ello decir que no deban hacer el reporte de las multas o incumplimientos que se declaren. Por el contrario, se deben reportar las providencias en las cuales el juez haya impuesto las sanciones o haya declarado los incumplimientos correspondientes.

4.4. Análisis del sector

Al igual que las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, deben realizar el análisis del sector con el fin de conocer el campo relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, así como dejar constancia de este en los Documentos del Proceso.

Así mismo, deberá también contener el análisis de los siguientes componentes:

4.4.1. Determinación de los criterios diferenciales y puntajes adicionales para incentivar emprendimientos y empresas de mujeres, promover y facilitar el acceso a las Mipymes, y fomentar objetivos de carácter ambiental y social en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas.

Existen criterios adicionales y puntajes que buscan promover la igualdad de oportunidades, la inclusión social y la contratación sostenible. Estos criterios pueden incluir puntajes adicionales para empresas de mujeres, Mipymes, personas con discapacidad, y para proyectos con impacto social o ambiental o para la promoción de industria nacional, entre otros.

4.4.1.1 Criterios diferenciales y puntajes adicionales para promover y facilitar el acceso a las mipymes, emprendimientos y empresas de mujeres.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021, los criterios diferenciales y puntajes adicionales serán aplicables en los procesos competitivos que adelanten las Entidades Estatales que no apliquen en su gestión contractual el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, esto con el propósito de incentivar emprendimientos y empresas de mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Públicas⁷ y Mipymes⁸.

Lo anterior significa que las Entidades Estatales sin distinción de su régimen contractual, incluirán estos requisitos diferenciales y/o puntajes adicionales de acuerdo con los resultados del análisis del sector, desde la perspectiva del estudio de la oferta de las obras, bienes y/o servicios que requiere contratar para satisfacer sus necesidades, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por Colombia en los Acuerdos Comerciales vigentes.

¿Qué son? Son mecanismos diseñados para promover la participación de Mipymes, emprendimientos y empresas lideradas por mujeres y mipymes en los procesos de contratación pública en Colombia.

¿Cómo funcionan? Estos criterios permiten que las entidades estatales incluyan requisitos especiales y otorguen puntajes adicionales a estas empresas en los procesos de selección competitivos que adelanten.

Entre los criterios diferenciales para el acceso a emprendimientos y empresas de mujeres y MiPymes en el sistema de compras públicas se encuentran los siguientes:

1. Tiempo de experiencia.
2. Número de contratos para la acreditación de la experiencia.
3. Índices de capacidad financiera.
4. Índices de capacidad organizacional.
5. Valor de la garantía de seriedad de la oferta.

⁷ La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, ha puesto a disposición de la ciudadanía en general el documento de Guía para fomentar la participación de las mujeres en el Sistema de Compra y Contratación Pública. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_incentivar_la_contratacion_de_mujeres.pdf

⁸ La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, ha puesto a disposición de la ciudadanía en general el documento de Guía para fomentar la participación de las Mipymes en el Sistema de Compra y Contratación Pública. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_promover_la_participacion_de_las_mipymes_en_los_procesos_de_compra_publica_cce-gad-gi-26_1.pdf

El puntaje adicional para incentivar emprendimientos y empresas de mujeres, así como de Mipymes será de Cero puntos veinticinco por ciento (0.25%) del total de los puntos a otorgar en el proceso de selección.

Las anteriores recomendaciones buscan definir reglas que promuevan y faciliten su participación en el Proceso de Contratación.

4.4.1.2 Criterios sociales y ambientales.

Las Entidades Estatales que tienen un régimen especial podrán determinar los criterios sociales y ambientales en sus Procesos de Contratación teniendo en cuenta la pertinencia y oportunidad en relación con el estudio del sector que hayan realizado, así como de conformidad con el bien, obra y/o servicio a contratar.

En lo que atañe a criterios ambientales podrán referirse, entre otros, a i) variables como la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; ii) el empleo de medidas de eficiencia energética y iii) la utilización de energía procedente de fuentes renovables durante la ejecución del contrato⁹.

Por otra parte respecto de los criterios sociales podrán referirse, entre otras, a las siguientes finalidades: i) fomento de la integración social de personas con discapacidad; ii) inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables en la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión social y la eliminación de criterios sospechosos de discriminación; iii) el fomento de la contratación femenina o población LGTBIQ+; madres cabeza de hogar; iv) personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior; v) víctimas del conflicto armado; vi) criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio justo durante la ejecución del contrato, en los términos definidos por el artículo 4 de la Ley 2046 de 2020¹⁰.

⁹ Parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 de la Ley 1082 de 2015, modificado por el artículo 4º del Decreto 142 de 2023.

¹⁰ La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, ha puesto a disposición de la ciudadanía en general el documento de Guía de contratación pública sostenible y socialmente responsable:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_de_contratacion_publica_sostenible_y_socialmente_responsable_2024.pdf

Además de las medidas anteriormente anunciadas, a fin de profundizar en el tema, se invita a las entidades a consultar la Guía de Compras Públicas Sostenibles y Socialmente Responsables en el siguiente enlace <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-compras-publicas-sostenibles-y-socialmente-responsables>

4.4.2 Protección a la Industria Nacional.

Por mandato expreso de la Ley 816 de 2003 modificada por el Decreto 680 de 2021, las Entidades Estatales, incluyendo las de régimen especial de contratación, a excepción de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deben adoptar criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional, por lo que en los procesos de convocatoria abierta que adelanten y de acuerdo a lo determinado en el análisis del sector deben incorporar criterios objetivos que promuevan el apoyo a la industria nacional así: i) Deberán otorgar un puntaje comprendido entre el 10 y el 20% de los criterios evaluables cuando el proponente oferte bienes o servicios nacionales. ii) Deberán otorgar un puntaje comprendido entre el 5 y el 15% del total de los puntos para los oferentes extranjeros que incorporen componentes colombianos de bienes y servicios profesionales técnicos y operativos.

4.5. Elaboración y publicación del Plan Anual de Adquisiciones

El Plan Anual de Adquisiciones es el instrumento de planeación de la compra y contratación pública que facilita a las Entidades Estatales la identificación, registro, programación y divulgación de sus necesidades de bienes, obras y servicios; y que le permite al Estado diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda dirigidos a incrementar la eficiencia del Proceso de Contratación.

En atención a lo anterior, y por disposición legal todas las entidades públicas, sin distinción del régimen contractual que les aplique, deben contar con un Plan General de Compras, de allí que el Plan Anual de Adquisiciones diseñado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, sirve como instrumento para el cumplimiento de este deber; la Agencia está a cargo de realizar la definición de los lineamientos, el formato que debe ser utilizado para su elaboración, así como la forma en la cual debe ser publicado y actualizado.

De igual manera, de acuerdo con el proceso de planeación que efectúen las entidades al interior de su organización, deberán prever al momento de configurar su Plan Anual de Adquisiciones, la posibilidad de segmentar su contratación a través de lotes, con el propósito de facilitar e incentivar la participación de Mipymes, entre las cuales se podrán ver beneficiadas las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, ha dispuesto para los partícipes del Sistema de Compra y Contratación Pública, la *"Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones"*, en donde se podrá evidenciar el modelo aplicable y las recomendaciones para su implementación y elaboración¹¹.

4.6. Aplicación de los Documentos Tipo

Los documentos tipo son documentos estandarizados, utilizados en procesos de contratación pública y diseñados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para procesos de selección donde la ley a dispuesto su obligatoriedad para las Entidades Estatales. Con ellos se busca garantizar transparencia, eficiencia y mejores prácticas en los procesos de contratación.

De conformidad con los dos primeros incisos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, los patrimonios autónomos, las personas naturales y jurídicas de derecho privado, que en el marco de compromisos contractuales derivados de contratos o convenios de cualquier índole con Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deban contratar objetos cobijados por el ámbito de los Documentos Tipo, están obligadas a contratarlos aplicando los mencionados documentos. En virtud de dicha disposición, tales Entidades, además, deberán adelantar el Proceso de Contratación y celebrar el contrato conforme a lo indicado en dicho estatuto y aplicar los referidos Documentos Tipo.

¹¹ La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, ha puesto a disposición de la ciudadanía en general el documento de GUÍA PARA ELABORAR EL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES.

https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_elaborar_el_plan_anual_de_adquisiciones_0.pdf

Para este efecto, las Entidades deberán adelantar un análisis minucioso del objeto contractual y las actividades a realizar y así poder determinar si existen documentos tipo que puedan ser aplicables a su proceso de contratación. Para ello, deberán observar lo dispuesto en las resoluciones mediante las cuales se adoptan los referidos documentos, así como lo indicado particularmente en su Documento Base y Matriz 1 – Experiencia, sin dejar de lado la observancia de los demás documentos que integran esta herramienta de transparencia en los procesos de contratación.

4.6.1. Excepción a la aplicación a los documentos tipo para entidades con régimen especial

Adicionalmente a lo indicado en el numeral anterior, es preciso señalar que el referido párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, prevé 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, están exceptuadas de la aplicación de los Documentos Tipo y del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, solo en la contratación relacionada con su giro ordinario, independientemente de que deban contratar objetos cobijados por dichos documentos, tema del que ahondaremos en el siguiente numeral.

4.6.1.1. ¿Qué se entiende por giro ordinario?

El giro ordinario es un concepto jurídico indeterminado, sin embargo, al analizar las normas que se relacionan con la materia, podría entenderse que el giro ordinario involucra los asuntos que integran el desarrollo del objeto social de una sociedad comercial, una empresa o Entidad Estatal, lo cual comprende tanto unas actividades primarias y secundarias directamente relacionadas con dicho objeto social, así como otros actos conexos al mismo que conlleven a la consecución de tal objeto. Por ello, no podrán tenerse en cuenta actividades esporádicas o extraordinarias que no se relacionen con el objeto de social de la entidad.

4.7. Uso del Clasificador de Bienes y Servicios

El Sistema de codificación de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar bienes y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y una estructura lógica. Lo anterior es utilizado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en adelante SECOP, en el

Plan Anual de Adquisiciones, en los Documentos del Proceso de Contratación y en el Registro Único de Proponentes. Este último, aunque es una herramienta de las Entidades Estatales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contiene información sobre los bienes y servicios que los proveedores ofrecen a las Entidades Estatales.

El uso del Clasificador de Bienes y Servicios en el SECOP y en el Plan Anual de Adquisiciones, es obligatorio para todas las Entidades Estatales sin distinción del régimen de contratación que les sea propio, en tanto que tal deber corresponde a una disposición general que se aplica a todos los partícipes del Sistema de Compra y Contratación Pública indistintamente de su régimen contractual.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha dispuesto para los partícipes del Sistema de Compra y Contratación Pública el Clasificador de Bienes y Servicios, y con el fin de facilitar su comprensión y aplicación, desarrolló la Guía para la codificación de bienes y servicios¹², de acuerdo con el Código Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas.

4.8. Observancia de los Acuerdos Comerciales

Las Entidades Estatales, incluidas aquellas con régimen especial de contratación conforme a lo señalado en el artículo 2.2.1.2.4.1.1 del Decreto 1082 de 2015, deben determinar en la etapa de planeación de cada Proceso de Contratación si los Acuerdos Comerciales son aplicables al Proceso de Contratación que están estructurando y en caso de que sean aplicables, cumplir con las obligaciones derivadas de los mismos. Para el efecto, Colombia Compra Eficiente ofrece a los partícipes del sistema de compra y contratación pública el "Manual para el manejo de los acuerdos se recomienda a cada Entidad Estatal revisar el texto de los Acuerdos Comerciales y sus anexos, los cuales de forma general incluyen: (i) una lista de las Entidades Estatales obligadas por el Acuerdo Comercial; (ii) los valores a partir de los cuales el Acuerdo Comercial es aplicable al Proceso de Contratación y; (iii) las excepciones a la aplicación del Acuerdo Comercial según el objeto del Proceso de Contratación.

¹² La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, ha puesto a disposición de la ciudadanía en general el documento de Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el Código Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas.

https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_clasificador/manualclasificador.pdf

4.9. Aplicación de factores de desempate

En caso de que exista empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, la Entidad contratante deberá utilizar las reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, que establecen el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 que modificó lo previsto en el Decreto 1082 de 2015, respetando en todo caso las obligaciones contenidas en los Acuerdos Comerciales vigentes, especialmente en materia de trato nacional.

Cabe resaltar que estos factores de desempate empiezan por la preferencia de la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros, seguido por la escogencia de la propuesta de la mujer cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente, e incluye otros grupos de valor con la finalidad de promover e incentivar su participación.

4.10. Mecanismos de Agregación de Demanda

Los Mecanismos de Agregación de Demanda se encuentran agrupados a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, en la cual podemos encontrar los Acuerdos Marco de Precios, los Instrumentos de Agregación de Demanda y los Instrumentos de Agregación de Demanda para compra directa Mipymes, la plataforma de “Mi Mercado Popular” y la Adquisición a través de grandes superficies.

Los Acuerdos Marco de Precios y los Instrumentos de Agregación de Demanda (IAD) de la Tienda Virtual del Estado Colombiano son una herramienta para que el Estado agregue demanda y coordine las decisiones de adquisición de bienes, obras o servicios para producir economías de escala, incrementar el poder de negociación del Estado, así como para compartir costos y conocimientos entre las diferentes agencias o departamentos del Estado. Sin embargo, aunque sólo son obligatorios para algunas Entidades Estatales, están diseñados para que puedan ser utilizados por cualquier Entidad independientemente del régimen de contratación que le resulte aplicable, con la implementación de adquisiciones usando estas herramientas, la entidad

estatal podrá realizar sus contrataciones de manera eficiente, competitiva y favorable para la entidad.

Los Acuerdos Marco de Precios son contratos celebrados entre la Agencia Nacional de Contratación Pública y uno o varios proveedores para la adquisición de bienes y/o servicios de características uniformes y no uniformes, con el fin de que, a través de estos mecanismos, las diferentes entidades del Estado puedan satisfacer sus necesidades.

De otra parte, los Instrumentos de Agregación de Demanda mencionados en líneas precedentes, aunque también son negocios jurídicos, no tienen una definición legal, no obstante, son herramientas que permiten a las entidades estatales agrupar necesidades de adquisición con el propósito de realizar negociaciones más eficientes y con mejores costos. Así las cosas, se busca a través de estos mecanismos estandarizar las condiciones de adquisición, mejorar la posición de negociación y el precio final, y hacer más eficiente el Proceso de Contratación que deben adelantar las entidades estatales.

En ese sentido, para que una Entidad Estatal con régimen especial de contratación pueda hacer uso de los Acuerdos Marco de Precios, deberá solicitar el ingreso a la Tienda Virtual del Estado Colombiano¹³, y previamente realizar las adecuaciones pertinentes a su manual de contratación. La información de los Acuerdos Marco de Precios está disponible en la "Cartilla de instrumentos de agregación de demanda"¹⁴.

4.11. Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP

Las Entidades Estatales con Régimen Especial de Contratación, tal y como se indicó en numerales anteriores, tienen la obligación de publicar sus Procesos de Contratación en el SECOP II o la plataforma que haga sus veces, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 2192 de 2022. De esta forma, y con el fin de que estas puedan cumplir con tal obligación, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en su calidad de administradora del SECOP II, tiene dispuestos dos (2) módulos para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, los cuales son:

¹³ Disponible para su consulta en el siguiente enlace:
<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra>

¹⁴ Disponible en el siguiente enlace:
<https://www.colombiacompra.gov.co/content/tienda-virtual>

- **Contratación Régimen Especial (con ofertas)**¹⁵. Este le permite a las Entidades Estatales con régimen especial de contratación gestionar los Procesos de Contratación que adelanten de forma competitiva. Mediante este módulo dichas Entidades podrán adelantar el proceso de manera transaccional, es decir, podrán estructurarlos, recibir ofertas de los proveedores, generar el contrato de manera electrónica y realizar la gestión contractual desde la etapa precontractual, hasta la etapa de liquidación del contrato.
- **Contratación Régimen Especial (sin ofertas)**¹⁶. A través de este, las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, podrán gestionar los Procesos de Contratación que adelanten de manera directa, así como estructurar dichos procesos, publicar los documentos que generen por fuera de la plataforma y gestionar su actividad contractual en línea.

4.11.1 Obligatoriedad de publicación de las actividades contractuales en el SECOP II

Las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual especial de contratación, tienen la obligación de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II, o la plataforma que haga sus veces, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, en concordancia con lo dispuesto en la Circular Externa No. 02 de 2024 expedida por esta agencia¹⁷. Lo anterior, bajo los siguientes términos:

- Publicar toda aquella información relacionada con el respectivo contrato, sin distinción de su objeto.

¹⁵ En el siguiente link se puede consultar la Guía para gestionar o publicar los procesos de Régimen Especial con oferta en el SECOP II: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/23628>

¹⁶ En el siguiente link se puede consultar la Guía para gestionar o publicar los procesos de Régimen Especial sin oferta en el SECOP II: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/30741>

¹⁷ La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente expidió la circular No. 02 de 2024, la cual puede ser consultada en: https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/doc-20240823-wa0021.pdf

- Publicar todos los documentos expedidos durante todas las etapas del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días posteriores a su emisión¹⁸.
- Publicar únicamente la contratación realizada con cargo a recursos públicos.
- No publicar aquella información que, conforme a las disposiciones legales, tengan el carácter de sensible y se encuentren sujetas a reserva legal.

Dado que la obligación para este tipo de entidades es usar la plataforma de manera publicitaria, como buena práctica contractual se recomienda optar por hacer uso de la plataforma de manera transaccional, (firmando el contrato electrónicamente) aun cuando esta opción es de carácter discrecional para este tipo de entidades, se recomienda utilizar el módulo de “*Contratación Régimen Especial*”, y en el estructurar el proceso de contratación, generar el contrato electrónico y realizar la gestión contractual en línea a través de la plataforma, esto, en aras de cumplir con los principios de la contratación estatal, principalmente el de transparencia.

5. HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA QUE PUEDEN SER USADAS POR LAS ENTIDADES ESTATALES DE RÉGIMEN ESPECIAL

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, ha puesto a disposición de los partícipes del Sistema de Compra y Contratación Pública varias herramientas para hacer más fáciles, eficaces, eficientes y seguras las compras y contrataciones públicas de todas las Entidades Estatales y aunque su aplicabilidad en principio va dirigida para las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se recomienda su uso también a las Entidades con régimen especial de contratación. Dichas herramientas se relacionan a continuación:

5.1. Modelo de Abastecimiento Estratégico

El Modelo de Abastecimiento Estratégico, en adelante MAE se puede definir como un instrumento de planeación compuesto por un conjunto de prácticas y herramientas que permiten optimizar el proceso de compras garantizando eficiencia, transparencia y generación de valor por dinero. El abastecimiento estratégico conecta el análisis del comportamiento de compras de la Entidad, la inteligencia de mercados y las estrategias de adquisición para formar una

¹⁸ Esto, en virtud de la remisión dispuesta en el artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015 al artículo 19 del Decreto 1510 de 2013.

base sólida de información que permitan la toma de decisiones adecuadas en los procesos de compra.

El MAE, brinda de manera metodológica, herramientas que permitirán a las Entidades del Estado colombiano, a identificar oportunidades de generación de valor, identificar nuevas fuentes de abastecimiento, definir estrategias de adquisición de bienes y servicios y desarrollar habilidades de gestión a los procesos de compra. El MAE hace parte de la Política de Compras y Contratación Pública establecida por el Modelo Integrado de Gestión Pública -MIPG-, y se articula con las demás buenas prácticas y herramientas usadas en los procesos de compra y contratación estatal que han sido desarrolladas por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, con el fin de generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.¹⁹

Actualmente, el MAE puede ser consultado en la página web de la Entidad a través del siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/analisis-de-datos-de-compra-publica/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

5.2. Guías y manuales expedidas por la Agencia

Con el propósito de otorgar herramientas e instrumentos útiles a los partícipes del Sistema de Compras Públicas en los procesos de contratación ha expedido Guías y Manuales, continuación se relacionan algunos instrumentos elaborados por la agencia que pueden ser de gran utilidad para las entidades con régimen especial de contratación²⁰:

- i. Manual Para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación.
- ii. Guía para la elaboración de estudios del sector
- iii. Guía compras públicas sostenibles y socialmente responsables
- iv. Guía para incentivar la participación de mujeres en el sistema de compras y contratación pública.
- v. Guía para promover la participación de las Mipymes en los procesos de compra y contratación pública.
- vi. Manual para el manejo de los acuerdos comerciales en procesos de contratación.

¹⁹ La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, ha puesto a disposición de la ciudadanía en general el Modelo de Abastecimiento Estratégico. <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

²⁰ En el siguiente enlace podrá consultar todas las guías y manuales expedidos por La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/guias-y-manuales>

6. USO DEL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES

Aunque por regla general, todas las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, interesadas en contratar con el Estado deben estar inscritas en el Registro Único de Proponentes - RUP, es importante anotar que cuando el Proceso de Contratación lo adelanta una Entidad Estatal con régimen especial, este documento no puede ser exigido. Esto; teniendo en cuenta que su actividad contractual se somete a las reglas del derecho privado y, por tanto, la verificación de los requisitos habilitantes deberá realizarse de conformidad con lo establecido para el efecto en su manual de contratación.

No obstante, como una buena práctica, las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, pueden hacer uso de este documento incorporándolo como un requisito de verificación de los requisitos habilitantes en su manual de contratación y, en consecuencia, exigirlo en los Procesos de Contratación que adelanten.

7. INAPLICABILIDAD DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO A LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN.

El régimen sancionatorio hace parte de las facultades exorbitantes con las que cuentan las Entidades Estatales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En ese sentido, estas entidades, podrán durante la ejecución de sus contratos, ejercer facultades de manera unilateral, por ejemplo, terminarlo, modificarlo, interpretarlo y declarar el siniestro. Así mismo, están facultadas para interponer multas y cláusulas penales. Esto, según la aplicabilidad que resulte a cada caso particular y concreto.

En lo que respecta a las Entidades Estatales que cuentan por disposición legal con un régimen especial de contratación, se tiene que estas, por regla general, no estarán habilitadas para ejercer dichas facultades, salvo, cuando su norma de creación les otorgue tal potestad. Lo anterior, guarda su fundamento en que, las facultades exorbitantes de la Administración no están contempladas en el derecho privado, pues su desarrollo se encuentra exclusivamente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993).

Sin embargo, en caso de que la Entidad Estatal con régimen especial de contratación pretenda, por ejemplo, sancionar o dar por terminado el contrato, podrá acudir al juez competente, o en caso de que como se indicó previamente, su norma de creación se lo permita, podrá ejercer tal facultad exorbitante. Adicionalmente, se resalta, que dichas entidades están facultadas para establecer en sus manuales de contratación las condiciones en las que pactarán las sanciones a las que haya lugar en los contratos que suscriban, esto, de acuerdo con las normas civiles y comerciales. En todo caso, deberán respetar la reserva legal que, en materia sancionatoria, estableció el legislador.

8. RECOMENDACIONES FINALES PARA LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente desde las disposiciones generales que rigen el Sistema de Compras y Contratación Pública, realiza las siguientes recomendaciones a las Entidades Estatales que cuentan con un régimen especial de contratación:

- En sus manuales de contratación deberán garantizar el cumplimiento de los principios de la función pública, el control fiscal y los principios rectores de la contratación estatal, así como respetar los asuntos que cuenten con reserva de ley, como lo es la existencia y validez del contrato, las sanciones y su procedimiento, y las causales de inhabilidad e incompatibilidad, entre otros.
- Las contrataciones que adelanten obedecerán a los términos y condiciones que hayan establecido en sus manuales de contratación y las reglas generales del Sistema de Compras y Contratación Pública que les resulten aplicables.
- Atender a los lineamientos que expida Colombia Compra Eficiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales, resulten de obligatoria observancia para todas las Entidades Estatales sin distinción de su régimen de contratación.
- Observar las obligaciones transversales a la contratación pública, así como revisar con frecuencia el marco normativo aplicable a este, con el fin de que conozcan sus actualizaciones o modificaciones.

9. PRECISIONES SOBRE LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, con el fin de garantizar la observancia de las disposiciones generales que rigen el Sistema de Compra y Contratación Pública, realiza las siguientes precisiones sobre los patrimonios autónomos partiendo de la base fundamental que estos son el principal efecto jurídico de la celebración del contrato de fiducia:

- **Son de creación legal.** Esto, en atención a la interpretación que debe darse de los artículos 1227 y 1233 del Código de Comercio, los cuales prevén que los bienes objeto de la fiducia no pueden hacer parte de la prenda general de los acreedores del fiduciario y solo podrán garantizar las obligaciones contraídas en virtud de la finalidad perseguida con el contrato de fiducia; y por otra parte el deber legal que le asiste al fiduciario de mantener separados los bienes fideicomitidos respecto de sus propios bienes y de otros bienes recibidos en fiducia, conformando así los bienes dados en fiducia un patrimonio autónomo destinado de manera exclusiva al cumplimiento del objeto del contrato. Lo anterior implica en consecuencia la necesidad de realizar la separación física, jurídica y contable de los bienes fideicomitidos.
- **Son independientes del patrimonio general del fideicomitente y del fiduciario.** La misma reglamentación dispone que en caso de que el fideicomitente hubiese contraído obligaciones crediticias antes de la constitución del patrimonio autónomo, los acreedores podrán perseguir estos bienes, para satisfacer sus acreencias, pero para ello deberá demostrarse que el fideicomitente constituyó el Patrimonio Autónomo en procura de defraudar a sus acreedores.
- **Solo tiene como finalidad garantizar las obligaciones relacionadas con el propósito para el cual fue constituido.** Los patrimonios autónomos son una figura jurídica utilizada para administrar recursos de manera separada del patrimonio de una entidad, garantizando el cumplimiento de obligaciones específicas vinculadas a su propósito de constitución. En esencia, estos patrimonios se crean con una finalidad definida y su gestión debe estar estrictamente alineada con el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con dicho propósito. Esto significa que los bienes y derechos que conforman el patrimonio autónomo no pueden ser utilizados para fines ajenos a los establecidos en su constitución, asegurando así que los recursos sean administrados de manera eficiente y transparente.

- **No tienen personería jurídica.** En consecuencia, sus actuaciones mercantiles son adelantadas mediante la vocería del fiduciario, pero esto dependerá de los límites establecidos en el contrato de fiducia por cuanto el fiduciario puede actuar en nombre propio, en nombre y representación del fideicomitente, y como vocero del patrimonio autónomo.
- **Tienen capacidad para contratar.** Pese a que los patrimonios autónomos carecen de personería jurídica, son receptores de derechos y obligaciones derivados de la ley o de los actos realizados en desarrollo del contrato fiduciario. Su vocería y administración está a cargo de la sociedad fiduciaria, quien lleva la personería en las actuaciones procesales administrativas o jurisdiccionales. Esto significa que la constitución no origina un nuevo sujeto de derecho²¹. La capacidad contractual de este tipo de patrimonios autónomos se encuentra otorgada por cada una de las normas que incluyen excepciones a lo dispuesto en el numeral 5 la Ley 80 de 1993.

TABLA NO. 1 – PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE LAS ENTIDADES ESTATALES CON RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN

Pregunta	Respuesta Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente
¿Las Entidades Estatales con régimen especial pueden adicionar sus contratos, con fundamento en lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993?	Las Entidades Estatales con régimen especial de Contratación que están exceptuadas de la Ley 80 de 1993, no están sujetas a lo dispuesto en el inciso segundo del párrafo del artículo 40 ibidem, frente a la adición de los contratos, que prescribe: “[l]os contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”, toda vez que sus destinatarios son las Entidades Estatales sometidas a la Ley 80 de 1993. En este sentido, respecto a la adición de los contratos por parte de las entidades de régimen especial, se resalta que son sus manuales de contratación los que eventualmente podrían establecer las formas y límites de la adición de los contratos, en caso de que se establezca alguna regulación al respecto, pues a ellas no le resultan aplicables las disposiciones establecidas en esta materia en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En este sentido, los

²¹ RODRÍGUEZ AZUERO, Sergio. Negocios Fiduciarios, Su significación en América Latina. Segunda Edición. Legis. Bogotá. 2017. p. 216



	contratos de las entidades estatales exceptuadas de la aplicación del EGCAP, en principio no tienen un tope respecto al monto de sus adiciones, al no resultar aplicable el límite del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993; salvo que se establezca algún tope o condiciones específicas en sus manuales de contratación, supuesto en el cual tendrán que respetar dicha regulación. (Ver Concepto C-080 de 2022)
¿Las Entidades Estatales con régimen especial de contratación pueden celebrar selecciones abreviadas?	Las Entidades Estatales que por disposición legal cuentan con un régimen especial, exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pueden expedir su reglamento interno de contratación, comúnmente denominado manual de contratación, en el que regulen aspectos asociados a su actividad contractual, como los procedimientos de selección, los requisitos de participación, las condiciones de contrato, etc. En ese sentido, las disposiciones normativas contenidas en los manuales de contratación de las entidades de régimen especial, mientras no sean anuladas o suspendidas jurisdiccionalmente o derogadas por normas de similar o superior jerarquía, son obligatorias en los procedimientos contractuales que dichas entidades adelanten. De esta forma, para la enajenación de los bienes de su propiedad, deberán aplicar los procedimientos establecidos en el respectivo manual. Esto, sin perjuicio de que sea el propio manual el que, precisando unas condiciones específicas, contemple la posibilidad de acudir a los procedimientos contemplados en el Decreto 1082 de 2015, como el de selección abreviada. (Ver Concepto C-777 de 2022)
¿Los criterios diferenciales establecidos en la Ley 2069 de 2020, deben ser aplicados en los procesos de selección que adelanten las Entidades Estatales con régimen especial de contratación?	Los criterios diferenciales en favor de las Mipymes, Emprendimientos y Empresas de Mujeres, así como los respectivos factores de desempate contenidos en normas fundantes como la Ley 2069 de 2020, son aplicables en la contratación pública independientemente de si una Entidad Estatal está o no, sometida a las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (Ver Concepto C-343 de 2023)
En caso de que se haya pactado la cláusula penal y multa, ¿Cuál es el procedimiento administrativo que podría adelantar una Entidad Estatal con régimen especial de contratación ante el incumplimiento del contratista?	Solo las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pueden aplicar el procedimiento administrativo de incumplimiento regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, dado que este se deriva del ejercicio de una facultad unilateral. En ese sentido, las Entidades Estatales con régimen especial de contratación al carecer de competencia para utilizarlo, pueden pactar en el contrato que ante el incumplimiento del contratista se activará el derecho al pago de sanciones, como la multa o la cláusula penal pecuniaria. Estas sanciones, podrán ser ejecutadas directamente por



	la entidad o, en su defecto, se podrá acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio del medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011. (Ver Concepto C-974 de 2022)
¿Las Entidades Estatales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pueden celebrar contratos interadministrativos con las Entidades Estatales de régimen especial?	Las Entidades Estatales sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública están facultadas para celebrar contratos interadministrativos con otras Entidades Estatales, conforme a la causal de contratación directa establecida en el literal c) del artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007. Dicha posibilidad está sujeta a que las obligaciones del contrato tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora establecido en la ley o en sus reglamentos. Sin embargo, el inciso segundo del referido literal c) establece una restricción dirigida a los contratos interadministrativos cuyo objeto sea obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad con las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, en los que las "instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras". De manera que cuando ellas sean las ejecutoras, no se pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa, utilizando la causal del literal c), tratándose de "contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública". En esos supuestos específicos deberán adelantarse procesos competitivos, de acuerdo con las demás modalidades de selección establecidas en el EGCAP, en los cuales dichas entidades podrían participar en igualdad de condiciones e, incluso, resultar adjudicatarias. (Ver Concepto C-147 de 2023)
¿En qué término las Entidades Estatales con régimen especial de contratación pueden publicar sus contrataciones en SECOP II?	El término que tienen las Entidades Estatales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para publicar en el SECOP II, es de tres (3) días posterior a la expedición de los Documentos del Proceso, esto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, y el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 por remisión expresa del artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015. (Ver Concepto C-633 de 2024)



¿Existe una cuantía específica para que las Entidades Estatales con régimen especial, puedan contratar de manera directa?	Las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, están facultadas legalmente para desarrollar su actividad contractual con base en normas diferentes a las contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De esta forma, las normas precisas en materia contractual que estas deben aplicar, están determinadas por el instrumento normativo que las crea, pero por regla general, se tratará del derecho privado y sus manuales de contratación. Por lo que, les corresponderá a estas establecer en sus manuales de contratación, las condiciones que regirán sus procesos de selección, garantizando la imparcialidad de la entidad contratante, la igualdad entre los oferentes y el respeto por los principios de la función administrativa y la gestión fiscal. (Ver Concepto C-759 de 2024)
¿Cómo pueden determinar su mínima cuantía las Entidades Estatales con régimen especial de contratación?	Las Entidades Estatales que cuentan con un régimen especial de contratación, están facultadas para expedir un reglamento interno de contratación, comúnmente denominado manual de contratación, que regule aspectos asociados a su actividad contractual, como los procedimientos de selección, los requisitos de participación, las condiciones de ejecución del contrato, etc. Por ende, corresponderá a estas entidades, dilucidar según las disposiciones que les sean aplicables, la forma en la que determinarán en los manuales de contratación, sus respectivas cuantías. (Ver Concepto C-434 de 2023)
¿Qué documentos deben cargar al SECOP II las Entidades Estatales con régimen especial de contratación?	El artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, hace referencia a la obligación de las entidades exceptuadas de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como "[...] 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". En ese sentido, la citada disposición establece el deber de publicar toda aquella información relacionada con la actividad contractual, sin incluir ninguna excepción relacionada con la naturaleza u objeto contractual. Por lo tanto, para que las entidades exceptuadas cumplan con el deber de publicidad, consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se requiere que publiquen en el SECOP II todo documento expedido durante las diferentes etapas del proceso contractual, abarcando desde la fase previa a su celebración, pasando por la ejecución y hasta la fase posterior a su ejecución. Lo anterior, sin perjuicio de las reservas de información establecidas en normas de orden constitucional o legal. (Ver Concepto C-434 de 2023)



¿Existe alguna excepción respecto de la regla de publicación de la contratación en el SECOP II para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación?

La obligación de publicar la actividad contractual en el SECOP II o la plataforma que haga sus veces, por parte de las Entidades Estatales con régimen especial, aplica sobre la información relacionada con la actividad contractual ejecutada con dineros públicos. Por tal razón, puede concluirse, a la luz de las disposiciones que regulan la materia, que el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 –al ampliar la obligación de las entidades con regímenes especiales de publicar su actividad contractual en el SECOP II– se refiere a aquella actividad contractual cuya fuente de financiación provenga de recursos públicos. ([Ver Concepto C-434 de 2023](#))

Los demás pronunciamientos que, respecto de las Entidades Estatales de Régimen Especial de Contratación, ha efectuado Colombia Compra Eficiente, se encuentran disponibles en nuestra Relatoría:
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

Fuente: Elaboración propia - Subdirección de Gestión Contractual - Colombia Compra Eficiente