FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

SOFTWARE – Modalidades de selección

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC recomiendan que las Entidades adelanten los procesos de adquisición de software mediante las siguientes modalidades de contratación: (i) licitación pública, (ii) mínima cuantía o (iii) concurso de méritos. Sin embargo, la entidad deberá contemplar la modalidad de selección abreviada por subasta inversa cuando se trate de bienes de características técnicas uniformes.

En cuanto al proceso de selección a través de la licitación pública, aunque es la regla general para la selección de proponentes de acuerdo con el artículo segundo de la Ley 1150 de 2007, esto no quiere decir que en todos los casos resulte ser la modalidad más adecuada para la adquisición de software. La entidad deberá primero verificar si se configuran circunstancias especiales que hacen procedente otra modalidad de selección, como es el caso de la cuantía y la naturaleza del bien o servicio. En efecto, según la naturaleza del objeto a contratar, Colombia Compra Eficiente y el MinTIC recomiendan tener en cuenta las modalidades de selección que se exponen a continuación.

SOFTWARE – Contratación directa – Artículo 2 numeral 4 literal g) Ley 1150 de 2007 – Interpretación

En la actualidad, la disposición normativa vigente para interpretar el alcance de la causal de contratación directa establecida en el artículo 2, numeral 4, literal g), de la Ley 1150 de 2007, está compilada en el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015.

[…]

La norma consagra dos (2) hipótesis. *En primer lugar*, no existe pluralidad de oferentes cuando solo una persona puede proveer el bien o servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor. De esta manera, no basta con que sea la única persona capaz de ejecutar el contrato, pues se debe justificar una situación de derecho que impida que otra lo haga de forma igual o similar.

Por ello, en la medida que la prestación no esté cubierta por derechos de la naturaleza anteriormente señalada, posibilita que la entidad satisfaga sus necesidades con equivalentes o sustitutos, ya que la presión de la competencia aumenta la oferta y disminuye los costos de adquisición. Para la doctrina, en ausencia de una barrera de entrada –como la que se concreta con los derechos de propiedad industrial o de autor– es necesario aplicar el principio de concurrencia.

[…]

En *segundo lugar*, el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 dispone que tampoco existe pluralidad de oferentes cuando existe una sola persona que puede celebrar el contrato por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. A modo de ejemplo, esta causal se comprende en el marco de los contratos de colaboración empresarial –agencia, distribución, franquicia, concesión comercial, etc.– que celebran

los productores extranjeros con los proveedores nacionales, los cuales contienen usualmente cláusulas de exclusividad como elemento accidental del negocio.

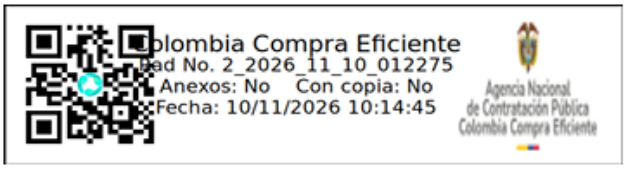
Al igual que la hipótesis precedente, la presencia de un proveedor exclusivo supone una barrera de entrada para otros posibles oferentes, por lo que no es posible garantizar el principio de libertad de concurrencia. Sin embargo, para aplicar la causal de contratación directa, la exclusividad del proveedor debe cubrir el territorio nacional, pues –por ejemplo– si se limita a un municipio o un departamento, es posible encontrar proveedores de bienes y servicios similares o sustitutos en otros lugares del país, por lo que es necesario aplicar procedimientos de selección que permitan la pluralidad de oferentes.

CONTRATACIÓN DIRECTA – Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión – Artículo 2, numeral 4, literal h), Ley 1150 de 2007 – Improcedencia para el aprovisionamiento de software

La causal del literal h) está reservada a servicios de naturaleza intelectual, *intuitu personae*, diferentes de los de consultoría, que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad y se celebran con quien acredita idoneidad o experiencia en el área. Un objeto cuyo alcance comprende el suministro, la instalación, la configuración y el funcionamiento de una solución tecnológica no es un servicio intelectual de esa naturaleza, sino el aprovisionamiento de un software y de sus servicios asociados. Por eso la Agencia ha sostenido que el contrato de prestación de servicios profesionales no es la tipología adecuada para aprovisionarse de software, y que por esa vía tampoco procede la contratación directa. Lo decisivo es la naturaleza real del objeto, no la denominación que la entidad le asigne: rotularlo como «prestación de servicios profesionales» no convierte la adquisición de una herramienta tecnológica en un servicio profesional, y hacerlo desnaturalizaría el objeto y eludiría la selección objetiva y la libre concurrencia, que son la regla general y de las cuales la contratación directa es excepción de interpretación restrictiva.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 10 Noviembre 2026



Señora
Ana María Aguirre Tovar
disciplinario@catastrobogota.gov.co
Ciudad

Concepto C-1551 de 2026

Temas:	SOFTWARE – Modalidades de selección / SOFTWARE – Contratación directa – Artículo 2 numeral 4 literal g) Ley 1150 de 2007 – Interpretación / CONTRATACIÓN DIRECTA – Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión – Artículo 2, numeral 4, literal h), Ley 1150 de 2007 – Improcedencia para el aprovisionamiento de software
Radicación:	Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_10_02_013253

Estimada señora, Aguirre:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 02 de octubre de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

> *"(…)¿Resulta procedente que una entidad estatal adelante un proceso de selección bajo la modalidad de contratación directa, mediante la causal de contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, cuando el objeto contractual consista en la 'prestación de servicios profesionales para la implementación de un software de seguimiento del teletrabajo' y su alcance involucre el 'suministro, instalación, configuración y funcionamiento de una solución tecnológica'?"*

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 - 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 garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿resulta procedente que una Entidad Estatal acuda a la contratación directa por la causal de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, prevista en el literal *h* del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, para contratar un objeto cuyo alcance corresponde al suministro, instalación, configuración y funcionamiento de una solución de software?; y ii) ¿cuál es la modalidad de selección que corresponde a la adquisición de software, atendiendo a la naturaleza del bien o servicio que se pretenda contratar?

2. Respuesta:

i. No. La causal del literal h) está reservada a servicios de naturaleza intelectual, *intuitu personae*, diferentes de los de consultoría, que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad y se celebran con quien acredita idoneidad o experiencia en el área. Un objeto cuyo alcance comprende el suministro, la instalación, la configuración y el funcionamiento de una solución tecnológica no es un servicio intelectual de esa naturaleza, sino el aprovisionamiento de un software y de sus servicios asociados. Por eso

la Agencia ha sostenido que el contrato de prestación de servicios profesionales no es la tipología adecuada para aprovisionarse de software, y que por esa vía tampoco procede la contratación directa. Lo decisivo es la naturaleza real del objeto, no la denominación que la entidad le asigne: rotularlo como «prestación de servicios profesionales» no convierte la adquisición de una herramienta tecnológica en un servicio profesional, y hacerlo desnaturalizaría el objeto y eludiría la selección objetiva y la libre concurrencia, que son la regla general y de las cuales la contratación directa es excepción de interpretación restrictiva.

ii. La modalidad no es única: se determina en la etapa de planeación según lo que la entidad realmente necesite, previa identificación de si existe en el mercado una herramienta que satisfaga su necesidad o si debe contratar su desarrollo. Cuando se trata de software de propósito general, de características técnicas uniformes y común utilización —como el licenciamiento, el SaaS y los servicios complementarios—, corresponde la selección abreviada por subasta inversa, con el menor precio como único factor de evaluación, sin perjuicio de que la adquisición pueda canalizarse a través de los Acuerdos Marco de Precios o los Instrumentos de Agregación de Demanda. Si, por el contrario, la entidad requiere el desarrollo de software a la medida, la vía adecuada es el concurso de méritos, por tratarse de un proyecto específico que exige valorar los aspectos técnicos de la oferta y la experiencia del equipo de trabajo. Cuando lo que se contrata es una fábrica de software, la regla es la licitación pública, salvo que su objeto recaiga sobre bienes de características técnicas uniformes, caso en el cual procede la subasta inversa. A lo anterior se suma la mínima cuantía cuando el valor del proceso no supere el diez por ciento de la menor cuantía de la entidad, y la licitación pública como regla general supletoria cuando no se configure ninguna causal que habilite otra modalidad.

La contratación directa solo sería admisible de manera excepcional y restrictiva, y únicamente cuando en el caso concreto se configure alguna de sus causales legales, acreditada en los estudios previos. Así ocurriría, por ejemplo, con la ausencia de pluralidad de oferentes del literal g), cuando el proveedor sea el único titular de los derechos de propiedad industrial o de autor, o el único proveedor exclusivo en el territorio nacional. Lo que en ningún caso habilita el aprovisionamiento de software es la causal de prestación de

servicios profesionales y de apoyo a la gestión del literal h). En todo caso, es la entidad contratante la que define la modalidad en cada proceso concreto, con sustento en la naturaleza del objeto, la cuantía y el análisis del sector.

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

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, las Entidades Estatales deberán determinar la modalidad procedente de acuerdo con la naturaleza del software o del servicio asociado que pretendan adquirir. Para tal efecto, durante la etapa de planeación, deberán identificar si existen en el mercado herramientas ya desarrolladas que permitan atender la necesidad identificada. Este análisis les permitirá definir si deben adelantar la adquisición de un software que ya ha sido desarrollado o si, por el contrario, requieren contratar el desarrollo de un software a la medida.

La adquisición de un software que se encuentre disponible en el mercado puede implicar costos y tiempos inferiores de implementación a los del desarrollo de una herramienta desde cero. Cuando la Entidad deba adquirir el desarrollo de software a la medida, deberá abarcar todo el ciclo de vida del producto, incluyendo el levantamiento de requerimientos, la programación, realización de pruebas, depuración de código y su entrega a satisfacción, así como la prestación de horas de soporte. En esta medida, la Entidad deberá considerar los costos asociados a estas actividades, así como la necesidad de contar con personal

idóneo para todas las fases asociadas a la planeación, desarrollo, pruebas y estabilización del software[1].

Una alternativa es que, cuando la entidad evidencie que no existe un software en el mercado para atender su necesidad, opte por un procedimiento que reutilice un código previamente escrito con el fin de disminuir los costos asociados al proceso. Esta posibilidad, denominada "fábrica de software", puede requerir un equipo de trabajo menor al de un desarrollo a la medida y cumplir con objetivos específicos sin abarcar todo el ciclo de vida del software. De cualquier modo, la Entidad debe tener en cuenta que esta opción también puede acarrear costos superiores a la adquisición de software existente.

De esta manera, una vez las Entidades realicen una evaluación de su necesidad y determinen si existen herramientas comerciales que puedan satisfacerla, podrán realizar una aproximación técnica, jurídica y económica que considere los costos derivados de la implementación y la puesta en producción. Este análisis les permitirá determinar concretamente la cuantía y el objeto de su proceso de contratación, así como la modalidad de selección adecuada.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC recomiendan[2] que las Entidades adelanten los procesos de adquisición de software mediante las siguientes modalidades de contratación: (i) licitación pública, (ii) mínima cuantía o (iii) concurso de méritos. Sin embargo, la entidad deberá contemplar la modalidad de selección abreviada por subasta inversa cuando se trate de bienes de características técnicas uniformes.

En cuanto al proceso de selección a través de la licitación pública, aunque es la regla general para la selección de proponentes de acuerdo con el artículo segundo de la Ley 1150 de 2007, esto no quiere decir que en todos los casos resulte ser la modalidad más adecuada para la adquisición de software. La entidad deberá primero verificar si se configuran circunstancias especiales que hacen procedente otra modalidad de selección, como es el caso de la cuantía y la naturaleza del bien o servicio. En efecto, según la naturaleza del objeto a

[1] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Guía de buenas Prácticas en la Adquisición de Software y servicios asociados. Disponible en guia_de_buenas_practicas_software_ver1_logo01.pdf

[2] Ibidem, pág. 14.

contratar, Colombia Compra Eficiente y el MinTIC recomiendan tener en cuenta las modalidades de selección que se exponen a continuación.

En primer lugar, cuando la Entidad Estatal determine que requiere la *adquisición de un software* de propósito general - como la adquisición de licenciamiento, SaaS y servicios complementarios- deberá considerar si se trata de bienes con características uniformes y de común utilización, que comparten patrones de desempeño y de calidad. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007, en estos casos deberá adelantar un proceso mediante la modalidad de selección abreviada por subasta inversa, siguiendo el procedimiento que para ello dispone el Decreto 1082 de 2015[3]. Para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido[4]. Lo anterior, sin perjuicio de lo que dispone la normativa para la adquisición de estos bienes y servicios a través de Acuerdos Marco de Precios o Instrumentos de Agregación de Demanda[5].

Adicionalmente, las entidades deben tener en cuenta que la adquisición de software mediante la modalidad de selección abreviada por subasta inversa puede generar dificultades durante la ejecución del contrato asociadas a que los partícipes sobrepasen el punto de quiebre o subestimen los costos del despliegue de la herramienta ofreciendo precios inferiores a los de mercado. Así, es importante considerar si la realidad de la adquisición del software o los servicios asociados corresponde efectivamente a un bien o servicio de características técnicas uniformes, con el fin de evitar una indebida modalidad de selección.

En segundo lugar, si durante la etapa de planeación la entidad determina que no existe una herramienta disponible en el mercado y requiere el *desarrollo de software a la medida* se recomienda que adelante un proceso de contratación mediante la modalidad de selección de concurso de méritos. Esta será procedente por tratarse del desarrollo de un proyecto específico o por requerir la selección de consultores. En estos procesos, la entidad hará uso de factores

[3] Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.2.2. y siguientes.

[4] Ley 1150 de 2007, artículo 5, numeral 3.

[5] Por ejemplo, las entidades tienen la potestad de hacer uso del Instrumento de agregación de Demanda "IAD/SDA de Software por Catálogo II". Para obtener información sobre el proceso de contratación y utilización de este instrumento consulte Otros Instrumentos de Agregación de Demanda | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública

de calificación que valoren los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. Podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate, según lo que establece el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

Finalmente, si la entidad determina que el tipo de contratación adecuado para satisfacer su necesidad es la *fábrica de software*, es recomendable adelantar un proceso de licitación pública. Sin embargo, la entidad deberá contemplar la modalidad de selección abreviada por subasta inversa cuando la fábrica se refiera a bienes de características técnicas uniformes. En este supuesto, también será procedente lo establecido frente a la aplicación de Acuerdos Marco de Precios o Instrumentos de Agregación de Demanda.

De igual manera, se recomienda consultar la ya mencionada "Guía de Buenas Prácticas en la adquisición de Software y servicios asociados", elaborada por Colombia Compra Eficiente, por cuanto ofrece lineamientos y herramientas prácticas para cada etapa del proceso de contratación de software, incluyendo la planeación, selección de la modalidad, elaboración de estudios de mercado y análisis de riesgos. Su aplicación será crucial para asegurar una adquisición transparente, eficiente y conforme a la normativa.

En conclusión, en la adquisición de software y servicios asociados las Entidades Estatales deberán, en primera medida, determinar si existe una herramienta disponible en el mercado o si, por el contrario, deben recurrir a la contratación del desarrollo de software a la medida o de una fábrica de software. De acuerdo con lo anterior, Colombia Compra Eficiente y el MinTIC recomiendan que: i) la adquisición de software se realice por selección abreviada por subasta inversa cuando la adquisición se refiera efectivamente a bienes de características técnicas uniformes, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de Acuerdos Marco de Precios e Instrumentos de Agregación de Demanda. Sin embargo, la entidad deberá considerar si, por no tratarse de dichos bienes, puede ser procedente un proceso de licitación pública, de mínima cuantía o un concurso de méritos. Por su parte las entidades deberían contratar ii) el desarrollo de software por medio de la modalidad de concurso de méritos; y iii) la fábrica de software, mediante licitación pública cuando no implique aspectos que hagan procedente otra modalidad, como la selección abreviada por subasta inversa cuando incluya bienes de características técnicas uniformes.

Ahora bien, el peticionario plantea el uso de la contratación directa por la

causal de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, prevista en el literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y reglamentada en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015. Según esta disposición, las Entidades Estatales pueden contratar directamente con la persona natural o jurídica en capacidad de ejecutar el objeto, siempre que verifiquen la idoneidad o la experiencia relacionada con el área de que se trate. La misma norma circunscribe estos servicios a los de naturaleza intelectual, diferentes de los de consultoría, que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad[6].

Por tratarse de una excepción a la selección objetiva, la causal es de interpretación restrictiva y no cobija cualquier objeto contractual. El Consejo de Estado ha precisado que no todo contrato de prestación de servicios puede materializarse mediante contratación directa, sino únicamente aquel cuya prestación tiene por base actividades de naturaleza intelectual, por tratarse de un vínculo intuitu personae que solo puede encomendarse a quien reúne determinadas calidades[7].

El objeto descrito en la consulta, cuyo alcance comprende el suministro, la instalación, la configuración y el funcionamiento de una solución tecnológica, no corresponde a un servicio intelectual intuitu personae, sino al aprovisionamiento de un software y de sus servicios asociados. Esta Agencia ha sostenido que el contrato de prestación de servicios profesionales no es la tipología contractual adecuada para que las entidades se aprovisionen de un software o de los servicios asociados a este[8], y que su contratación se diferencia de los procesos que la entidad adelanta para el aprovisionamiento de un bien, servicio u obra. En el mismo sentido, concluyó que las Entidades Estatales no deben adquirir software mediante contratos de prestación de servicios profesionales, pues tal aprovisionamiento no se encuadra en esa tipología ni

[6] Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.9. La norma precisa que «Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal».

[7] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 7 de marzo de 2011, expediente 37.044, C.P. Enrique Gil Botero. La Corporación advirtió que «No todo contrato de prestación de servicios se puede materializar bajo contratación directa […], o sea, los que tienen como base de su prestación actividades de naturaleza intelectual».

[8] AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-809 del 25 de julio de 2025. Se sostuvo que «el contrato de prestación de servicios profesionales no es la tipología contractual adecuada para que las entidades se aprovisionen de un software o de los servicios asociados a este».

corresponde a la contratación directa[9].

De lo expuesto se sigue que la denominación que la entidad asigne al contrato no determina por sí misma la modalidad de selección, pues esta depende de la naturaleza real del objeto. Acudir a la causal de servicios profesionales para adquirir una solución de software desconocería esa naturaleza y eludiría la selección objetiva y la libre concurrencia, que constituyen la regla general. Por ello, descartada la causal del literal h), la modalidad procedente se determina según la naturaleza del bien o servicio, en los términos ya señalados. La contratación directa solo sería admisible de manera excepcional y restrictiva cuando, en el caso concreto, se configure alguna de sus causales legales, debidamente acreditada en los estudios previos. A modo de ejemplo, ello ocurriría con la ausencia de pluralidad de oferentes del literal g), que se analiza a continuación.

Ahora, aunque la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones, que atienden a la necesidad de proteger principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de las excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal g) del mencionado numeral, que se refiere a la ausencia de pluralidad de oferentes.

Cuando se interpreta aisladamente, la causal constituye un *concepto jurídico indeterminado*. Lo anterior, en la medida que debe precisarse su contenido conforme a las circunstancias, pues confiere una cierta facultad de apreciación interpretativa por la amplitud y abstracción del concepto[10]. Sin

[9] AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-165 del 5 de marzo de 2025, en el que se concluyó que «Las entidades Estatales no deben realizar la adquisición de software y servicios asociados mediante contratos de prestación de servicios profesionales, pues el aprovisionamiento de estos bienes y servicios no se encuadra dentro de esta tipología contractual, ni corresponde a la modalidad de selección de contratación directa».

[10] No en vano, la doctrina anota que «Los conceptos jurídicos indeterminados traen causa, pues, de la dificultad de la completa y acabada programación normativa de la acción administrativa. Aunque por razón de la imprecisión propia de todo lenguaje y también del jurídico, todo concepto jurídico requiere interpretación, lo específico del calificado como indeterminado es su utilización por el legislador por razón de no proceder o no poder realizar una predeterminación precisa de la acción administrativa. El legislador conoce ciertamente el supuesto que quiere establecer, pero las características de éste impondrían —para su definición acabada— el recurso a la casuística, lo que incrementaría la densidad de la programación normativa y la seguridad en su ejecución, pero conllevaría un riesgo cierto de restricción del supuesto normativo. El recurso a conceptos jurídicos indeterminados tiene por objeto prevenir este riesgo» (Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. Quinta Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, p. 269).

embargo, teniendo en cuenta la competencia del artículo 189.11 superior para la debida ejecución de la ley, nada obsta para que el reglamento determine los casos en que no existe pluralidad de oferentes. Lo anterior teniendo en cuenta que a pesar de que el artículo 28 del Código Civil dispone que las palabras se entenderán en su sentido natural y obvio, es decir, de acuerdo con su sentido general, la norma también indica que cuando se definan expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal.

En la actualidad, la disposición normativa vigente para interpretar el alcance de la causal de contratación directa establecida en el artículo 2, numeral 4, literal g), de la Ley 1150 de 2007, está compilada en el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015, el cual dispone lo siguiente:

> Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación.

La norma consagra dos (2) hipótesis. *En primer lugar*, no existe pluralidad de oferentes cuando solo una persona puede proveer el bien o servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor. De esta manera, no basta con que sea la única persona capaz de ejecutar el contrato, pues se debe justificar una situación de derecho que impida que otra lo haga de forma igual o similar.

Por ello, en la medida que la prestación no esté cubierta por derechos de la naturaleza anteriormente señalada, posibilita que la entidad satisfaga sus necesidades con equivalentes o sustitutos, ya que la presión de la competencia aumenta la oferta y disminuye los costos de adquisición. Para la doctrina, en ausencia de una barrera de entrada –como la que se concreta con los derechos de propiedad industrial o de autor– es necesario aplicar el principio de concurrencia. Por lo anterior explica que es posible la contratación directa con el oferente que es titular de una marca o privilegio, agregando lo siguiente:

> La tutela de la propiedad intelectual del oferente o de un privilegio otorgado en modo expreso, vuelven imposible proceder por licitación, ya que solamente la persona, entidad o empresa que posee el privilegio de invención o fabricación, podría presentarse formulando ofertas. Desde

luego no habría pluralidad de concurrentes, ni puja que hiciera posible el cumplimiento de las finalidades básicas perseguidas por la licitación[11].

En segundo lugar, el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 dispone que tampoco existe pluralidad de oferentes cuando existe una sola persona que puede celebrar el contrato por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. A modo de ejemplo, esta causal se comprende en el marco de los contratos de colaboración empresarial –agencia, distribución, franquicia, concesión comercial, etc.– que celebran los productores extranjeros con los proveedores nacionales, los cuales contienen usualmente cláusulas de exclusividad como elemento accidental del negocio.

Al igual que la hipótesis precedente, la presencia de un proveedor exclusivo supone una barrera de entrada para otros posibles oferentes, por lo que no es posible garantizar el principio de libertad de concurrencia. Sin embargo, para aplicar la causal de contratación directa, la exclusividad del proveedor debe cubrir el territorio nacional, pues –por ejemplo– si se limita a un municipio o un departamento, es posible encontrar proveedores de bienes y servicios similares o sustitutos en otros lugares del país, por lo que es necesario aplicar procedimientos de selección que permitan la pluralidad de oferentes.

Ni el artículo 2, numeral 4, literal g) de la Ley 1150 de 2007, ni el artículo 2.2.1.2.1.4.8. del Decreto 1082 de 2015, establecen una tarifa legal para acreditar la exclusividad en el territorio nacional, pues las normas no prevén un medio probatorio específico como el único que tenga valor de convicción para las entidades estatales en la etapa precontractual. Lo que señala la citada disposición reglamentaria es que "Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación". En otras palabras, la entidad estatal debe hacer un análisis riguroso en la etapa de planeación, para determinar si un proveedor es o no exclusivo en el territorio nacional, pudiendo servirse de los medios probatorios que considere pertinentes y conducentes[12].

[11] DROMI, José Roberto. La licitación pública. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1980. pp. 173-174. Para el autor, la aplicación de la causal supone que: i) las prestaciones están amparadas legalmente por un derecho de marca; ii) la necesidad no puede satisfacerse con equivalentes no sujetos a privilegio, pues de los contrario la causal es inaplicable; iii) la necesidad solo pueda satisfacerla el titular de estos derechos, excluyendo que otros aspirantes en condiciones similares también puedan hacerlo; y iv) la existencia de informes técnicos que acrediten la imposibilidad de sustitutos convenientes (Ibidem., p. 174).

[12] Así lo ha reconocido la doctrina, al señalar que «La identificación acerca de la inexistencia de más de un proponente es el resultado de los estudios y análisis que debe efectuar la entidad durante la fase previa

En el marco de la libertad probatoria, la entidad estatal contratante debe analizar el valor de los elementos de que dispone –por ejemplo, de las pruebas documentales–, para cotejarlos y concluir si un proveedor, en efecto, es exclusivo en el territorio nacional. Frente a esto último, no basta con que el proveedor goce de exclusividad en el territorio de otro Estado. Se hace imperativo demostrar que es el único que puede proveer el bien o servicio en Colombia.

Fuera de las dos (2) situaciones analizadas, no es posible aplicar el artículo 2, numeral 4, literal g), de la Ley 1150 de 2007. Como se explicó, las normas citadas integran una causal de contratación directa que es excepcional a los mecanismos de selección objetiva por convocatoria pública definidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por lo que se interpretan restrictivamente, es decir, conforme al tenor literal de las normas.

Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. De 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, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados en adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

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

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

o preparatoria, tal como de manera expresa lo reconoce dicha norma» (DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Legis, 2016, p. 506).

- Ley 1150 de 2007. Artículo 2, numeral 4 literales c), g) y h); artículo 5, numeral 4.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.2.2, 2.2.1.2.1.4.8., 2.2.1.2.1.4.9.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 7 de marzo de 2011, expediente 37.044, C.P. Enrique Gil Botero.
- Código Civil. Artículo 28.
- DROMI, José Roberto. La licitación pública. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1980.
- DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Legis, 2016.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Guía de buenas Prácticas en la Adquisición de Software y servicios asociados. Disponible en guia_de_buenas_practicas_software_ver1_logo01.pdf

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha referido sobre la modalidad de selección para la adquisición de software en los conceptos C-564 del 30 de mayo de 2025, C-450 del 19 de mayo de 2025, C-642 del 17 de junio de 2025, C-591 del 25 de junio de 2025, C-809 del 25 de julio de 2025 y C-165 del 5 de marzo de 2025, entre otros. Estos 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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha dado 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

Aprovechamos la oportunidad para manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía: 01800 0520808
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- Página web: www.colombiacompra.gov.co

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 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,



Fabián Leonardo Vanegas Peña
Subdirector de Gestión Contractual (E) ANCP-CCE

Elaboró:	Ángela María Olmos Andrade Analista T2 - 02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Fabián Leonardo Vanegas Peña Subdirector de Gestión Contractual (E) ANCP – CCE