

**Colombia**  
COMPRA EFICIENTE

Agencia Nacional de Contratación Pública

# BOLETÍN DE RELATORÍA

## VOLUMEN II

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE-

**Director  
General**

Stalin Ballesteros García

**Secretario  
General**

William Renán Rodríguez

**Subdirectora de Negocios**

Mayerly López Molinello

**Subdirectora de Gestión  
Contractual**

Nohelia del Carmen Zawady Palacio

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

Ricardo Adolfo Suárez

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

Carlos Francisco Toledo

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

**Asesor Comunicaciones Estratégicas**  
Ricardo Pajarito Mondragón

**Asesora Experta de Despacho**  
María del Pilar Suárez Sebastián

**Asesor Experto de Despacho**  
Carlos Francisco Toledo

**Asesor Experta de Despacho**  
Juvenal Adolfo Barbosa Ortega

**Asesora Experta de Despacho**  
Juan David Marín López

**Asesora Control Interno**  
Judith Gómez Zambrano

2023

**BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II**

CÓDIGO: EICP-FM-162  
 VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

**CONTENIDO**

1. EDITORIAL .....3  
 2. INTRODUCCIÓN .....5  
 3. CONCEPTOS DESTACADOS .....6

..... 7

**3.1. Incentivos contractuales, mecanismos de colaboración y medidas acceso al sistema de compra pública ..... 7**

La incorporación de criterios diferenciales en favor de emprendimientos y empresas de mujeres con sustento en el análisis del sector ..... 8

Las mujeres en el sistema de compras públicas ¿Qué se entiende por emprendimiento y empresas de mujeres? ..... 11

Alternativas para que las personas jurídicas demuestren su condición de “emprendimientos o empresas de mujeres” ..... 14

Las personas naturales que ejercen profesiones liberales deben tener registro mercantil para acceder a los criterios diferenciales establecidos en el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020..... 17

La identidad de género como derecho fundamental y su relación con las definiciones de emprendimientos y empresas de mujeres establecidas por el Decreto 1860 de 2021 ..... 20

**3.2. Conceptos de relevancia jurídica en materia de contratación estatal ..23**

¿Es posible celebrar un contrato o un convenio interadministrativo en el que se incluya la administración delegada? ..... 24

Interpretación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022: Aplicación de los documentos tipo en el marco de convenios o contratos interadministrativos con entidades de régimen exceptuado ..... 27

Experiencia adicional respecto a los bienes y servicios adicionales a la obra pública en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte ..... 30

Ley de Garantías Electorales: Restricción a la celebración de convenios interadministrativos frente a las elecciones territoriales que se avecinan ..33



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### **Inhabilidad para contratar con el Estado por la inclusión de una persona en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos ..... 36**



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

Versión: 02

Código:

EICP-FM-162

Fecha:

16 DE JUNIO DE 2023

Página 2 de 39

# 1. EDITORIAL

Como parte de la estrategia de difusión del marco normativo que rige la contratación estatal que ha desplegado la Agencia Nacional de Contratación Pública, con el fin de acercar la doctrina desarrollada por la Subdirección de Gestión Contractual a los diferentes partícipes del sistema de compra pública, presentamos la *segunda edición del Boletín de Relatoría*.



En esta edición quisimos darle un papel protagónico a la participación de las mujeres en el sistema de compras públicas. Esto en el marco de un estado de cosas en el que existe una patente desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, lo que amerita la adopción de políticas públicas que incentiven la contratación de mujeres en condiciones justas, promuevan el liderazgo empresarial femenino, implementen medidas para combatir los “techos de cristal” y todas aquellas prácticas discriminatorias que afectan a las mujeres.

En los últimos años se han ido sumando al marco normativo del sistema de compra pública medidas que incentivan la participación de las mujeres en procesos de contratación pública, como la aplicación de criterios diferenciales, puntajes adicionales, criterios de desempate, entre otras medidas. A este contexto se suma la reciente expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, el cual identifica a las mujeres como actores diferenciales de las transformaciones que dicho plan busca generar en las estructuras económicas, culturales y sociales, como presupuesto para superar las violencias, la discriminación y las desigualdades basadas en el género. En el marco de cometido, el referido plan habla de las mujeres como motor del desarrollo económico sostenible, propendiendo por el fortalecimiento de “[..] los sistemas de información y datos abiertos, con el objetivo de contar con mejor



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

*información sobre todos los criterios que establece el Decreto 1860 de 2021 y así poder identificar las empresas y emprendimientos propiedad de mujeres o liderados por mujeres que podrán ser integrados a los mercados a través de las compras públicas”<sup>1</sup>.*

En este contexto, la Subdirección de Gestión Contractual ha optado por destacar en la primera parte del presente boletín una serie de conceptos sobre los incentivos y criterios diferenciales establecidos en favor de los “*emprendimientos y empresas de mujeres*”. Esto con el propósito de que lograr que la difusión de estas medidas normativas contribuya a promover la participación de las mujeres en el mercado de compra pública y a resaltar el rol de las mujeres en la construcción del tejido empresarial del país.

Por último, es importante mencionar que el presente boletín también busca servir como instrumento de difusión de la doctrina desarrollada por en torno a distintos temas de relevancia en materia de contratación estatal, en los que el despliegue argumentativo realizado en ejercicio de la función consultiva puede servir de herramienta orientadora para que las Entidades Estatales desarrollen su actividad contractual con los más altos estándares de transparencia. Es por esto por lo que en la segunda parte de este boletín se destacan conceptos que abordan importantes temáticas como los documentos tipo, convenios interadministrativos, ley de garantías electorales, entre otros.

### **Subdirección de Gestión Contractual**

---

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Disponible: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf#page=220&zoom=100,109,129>



## 2. INTRODUCCIÓN

El fomento de la actividad empresarial liderada por mujeres ha sido un tema en el que ha venido avanzando el Estado colombiano en los últimos años, lo cual ha tenido una repercusión en el ámbito de las compras públicas, en el que hoy día se presentan múltiples y diversas oportunidades para las mujeres. Esto en atención a las distintas medidas de acción afirmativa que se han incorporado en el marco normativo con el propósito de promover la participación las mujeres en los Procesos de Contratación adelantados por Entidades Estatales.



Una muestra de esto se encuentra en la Ley 2069 de 2020, también conocida como “Ley de Emprendimiento”, a través de la cual se busca impulsar el emprendimiento en Colombia y promover el desarrollo empresarial desde una perspectiva de género. Dentro del capítulo de compras públicas se incluyeron importantes medidas de acción afirmativa en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres. Particularmente, el artículo 32 de la Ley 2069 de 2021 introdujo el deber de las Entidades Estatales de incluir en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las Entidades Estatales exceptuadas de aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–, requisitos diferenciales y puntajes adicionales para emprendimientos y empresas de mujeres.

La aplicación de estos criterios diferenciales fue reglamentada por el Decreto 1860 de 2021 el cual adicionó el Decreto 1082 de 2015. Dicha norma estableció las condiciones y requisitos en atención a los cuales se definen los emprendimientos y empresas de mujeres, a las que les aplican los criterios diferenciales. Para estos efectos, la norma establece cuatro (4) distintas condiciones alternativas que definen los *emprendimientos y empresas de mujeres*, las cuales han sido estudiadas por la Subdirección de Gestión Contractual en diferentes conceptos, algunos de los cuales se destacan a continuación con el propósito de brindar claridad sobre su correcta interpretación.





## 3. CONCEPTOS DESTACADOS

En virtud de la importancia que reviste la incorporación de medidas afirmativas en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, en la primera parte de esta segunda edición del *Boletín de Relatoría* se analizan algunos de los conceptos relacionados con las inquietudes formuladas a la Agencia en relación con la definición de emprendimientos y empresas de mujeres y la forma correcta de acreditarlos o respecto de la forma en que las Entidades Estatales deben incorporar los criterios diferenciales en los Procesos de Contratación que adelantan.

En la segunda parte del boletín se destacan algunos conceptos en los que se abordaron distintos temas de relevancia jurídica en el contexto actual de la contratación estatal, en los que la Subdirección de Gestión Contractual ha realizado importantes esfuerzos argumentativos en orden de construir posturas sólidas sobre la interpretación de distintas normas que ameritan distintas claridades de cara a su aplicación por parte de los operadores jurídicos. Es por esto por lo que se traen a colación conceptos sobre la celebración de convenios interadministrativos, la aplicación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, las restricciones a la contratación consagradas en la Ley de Garantías Electorales, la formulación de requisitos de experiencia adicionales en procesos regidos por documentos tipo y la inhabilidad para contratar con el Estado por la inclusión de una persona en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.





## **3.1. Incentivos contractuales, mecanismos de colaboración y medidas acceso al sistema de compra pública**





## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### La incorporación de criterios diferenciales en favor de emprendimientos y empresas de mujeres con sustento en el análisis del sector



El artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 introduce el deber de las Entidades Estatales de incluir, *de acuerdo con el resultado del análisis del sector*, requisitos diferenciales y puntajes adicionales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las entidades que no apliquen en su gestión contractual el EGCAP.

En desarrollo de dicha disposición el Decreto 1860 de 2021, mediante el cual se adicionó el inciso cuarto del artículo 2.2.1.2.4.2.15. del Decreto 1082 de 2015, establece que “Las Entidades incluirán estos requisitos diferenciales y puntajes adicionales *de acuerdo con los resultados del análisis del sector, desde la perspectiva del estudio de la oferta de las obras, bienes o servicios que requiere*, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por Colombia en los Acuerdos Comerciales vigentes”.

Dada la novedad en la regulación de los “emprendimientos y empresas de mujeres”, al momento de entrada en vigor de estas disposiciones no se contaba con la suficiente información respecto de esta categoría, razón por la cual surgieron distintos interrogantes en relación con la forma en que las Entidades Estatales debían incorporar los criterios diferenciales en sus procesos de contratación. En este contexto, mediante el concepto C-399 de 2022, la Subdirección de Gestión Contractual señaló que la inclusión de requisitos diferenciales y los puntajes adicionales debía realizarse a partir de la consideración de las distintas variables en los estudios del sector desde el análisis de la oferta.



De esta manera, si el análisis del sector permite identificar en un caso concreto la existencia de emprendimientos o empresas de mujeres, la entidad debe incluir los criterios diferenciales de que trata la Ley 2069 de 2020 y el

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

Decreto 1860 de 2021. En efecto, la norma señala expresamente que las entidades incluirán estos requisitos diferenciales y puntajes adicionales de acuerdo con los resultados del análisis del sector, desde la perspectiva del estudio de la oferta, es decir, de acuerdo con la identificación de los posibles proveedores en el mercado del bien, obra o servicio que se requiere. De este modo, la identificación de emprendimientos y empresas de mujeres en determinado sector es indicativo de que existen proveedores en estas condiciones que pueden atender la necesidad que requiere satisfacerse.

A efectos de determinar la existencia de emprendimientos y empresas de mujeres, las entidades pueden utilizar todas las bases de datos disponibles en los distintos sistemas de información con la finalidad de identificar los posibles proveedores en el Proceso de Contratación que adelanten. Igualmente, pueden obtener información directa de las diferentes instancias institucionales como la Superintendencia de Sociedades, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, instituciones gremiales, Confecámaras, DANE, etc., de las cuales se puede extraer información concreta en relación con la existencia de emprendimientos y empresas de mujeres en el mercado respectivo. Asimismo, es posible recolectar la información en la solicitud de cotizaciones que se realice a las diferentes empresas o mediante solicitudes de información directa, mesas de trabajo con proveedores, encuestas, entre otros métodos de recolección de información que permitan determinar la presencia de este tipo de proveedores.

Finalmente, se resaltó que el marco normativo estudiado otorga a las Entidades Estatales cierto margen de discrecionalidad para la definición de los criterios diferenciales en los pliegos de condiciones o documentos equivalentes, facultad que debe ejercerse en forma razonable y debidamente soportada cumpliendo con la finalidad de promover y facilitar la participación de los emprendimiento y empresas de mujeres como proveedoras del Estado. Estos criterios podrán referir a aspectos como: i) tiempo de experiencia, ii) número de contratos para acreditar la experiencia, iii) índices de capacidad financiera, iv) índices de capacidad organizacional y v) valor de la garantía de seriedad de la oferta.



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

De esta manera, la Entidad podrá determinar criterios objetivos dentro del abanico de posibilidades establecidas, a través de los cuales se promueva la inclusión de este grupo de proponentes en el sistema de compras públicas, sin sacrificar la certeza por parte de las Entidades Estatales de que los proponentes habilitados tienen el conocimiento y la experticia suficientes para ejecutar los objetos contractuales.



### **NORMATIVA:**

- Ley 2069 de 2020: Artículo 32
- Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.1.2.4.2.15, Inciso cuarto. – Adicionado por el Decreto 1860 de 2021.

**DESCRIPTORES y Restrictores:** LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Contenido – Finalidad / CRITERIOS DIFERENCIALES – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 — Emprendimientos de mujeres y empresas de mujeres – Necesidad de reglamentación – Decreto 1860 de 2021 / ANÁLISIS DEL SECTOR – Criterios Diferenciales – Emprendimientos de mujeres y empresas de mujeres

### **Consúltalo en:**

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-399%20de%202022>



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### Las mujeres en el sistema de compras públicas ¿Qué se entiende por emprendimiento y empresas de mujeres?



Como se señaló anteriormente, el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 introdujo los criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas. No obstante, la aplicación de estos criterios estaba condicionada al ejercicio de la potestad reglamentaria, en orden de establecer el marco regulatorio dentro del cual las Entidades Estatales deben aplicarlos.

Dicha potestad fue ejercida por el Gobierno Nacional, mediante la expedición del Decreto 1860 de 2021, el cual en su artículo 3 adicionó los artículos 2.2.1.2.4.2.14 y 2.2.1.2.4.2.15 al Decreto 1082 de 2015. La primera de las normas adicionadas consagra la definición de emprendimientos y empresas de mujeres, mientras que la segunda establece los criterios diferenciales y regula su aplicación.

Concretamente, el artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 establece cuatro (4) condiciones alternativas en atención a las cuales se definen los emprendimientos y empresas de mujeres. El alcance de cada uno de estos supuestos de hecho y la forma correcta de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos ha sido analizado por la Subdirección de Gestión Contractual en múltiples conceptos, dentro de los que se destaca el C-804 de 2022, en el que se explicó de forma general cada uno de los numerales que integran la citada disposición.



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

El *numeral primero* establece que para efectos de que una persona jurídica se considere un *emprendimiento o empresa de mujeres* más del cincuenta por ciento (50%) de las acciones, partes de interés o cuotas de participación deben pertenecer a mujeres. La norma señala que esta circunstancia deberá acreditarse mediante certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal –cuando exista– o el contador, donde conste la distribución de los derechos en la sociedad y el tiempo en el que las mujeres han mantenido su participación.



El *numeral segundo* dispone que una persona jurídica será un emprendimiento o empresa de mujeres cuando por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo sean ejercidos por mujeres y éstas hayan estado vinculadas laboralmente a la empresa durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del proceso de selección en el mismo cargo u otro del mismo nivel. Este evento se acreditará mediante certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal –cuando exista– o el contador, donde se señale todas las personas que conforman los cargos de nivel directivo del proponente, el número de mujeres y el tiempo de vinculación. Además, deberá anexarse copia de los respectivos documentos de identidad, de los contratos de trabajo o certificación laboral con las funciones y el certificado de aportes a seguridad social del último año en el que se demuestren los pagos realizados por el empleador.

El supuesto descrito en el *numeral tercero* está dirigido a las personas naturales que sean mujeres y hayan ejercido actividades comerciales a través de un establecimiento de comercio, durante al menos el último año anterior a la fecha del cierre del Proceso de Contratación. La calidad indicada se debe acreditar mediante copia de cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, así como la copia del registro mercantil.

Finalmente, el *numeral cuarto* aplica a asociaciones y cooperativas cuando más del cincuenta por ciento (50%) de los asociados sean mujeres y la participación haya correspondido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del proceso de selección, circunstancia que se acreditará mediante certificación expedida por el representante legal.



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRO.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRO.GOV.CO)



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

En cuanto a si las personas naturales podían acreditar cualquiera de los cuatro supuestos de hecho consagradas en el artículo 2.2.1.2.4.2.14, la Agencia precisó que los numerales *primero* y *segundo* consagran las condiciones que deben acreditar las personas jurídicas y el numeral *cuarto* aplica a asociaciones y cooperativas, por lo que se concluye que las personas naturales solo podrán acreditar la condición de emprendimientos o empresas de mujeres conforme lo dispuesto en el numeral *tercero* del artículo analizado.

### **NORMATIVA:**

- Ley 2069 de 2020: Artículo 32
- Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.1.2.4.2.14.



**DESCRIPTORES y Restrictores:** LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Finalidad / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres / DECRETO 1860 DE 2021 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Persona natural / DECRETO 1860 DE 2021 – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Acreditación

### **Consúltalo en:**

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-804%20de%202022>



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)



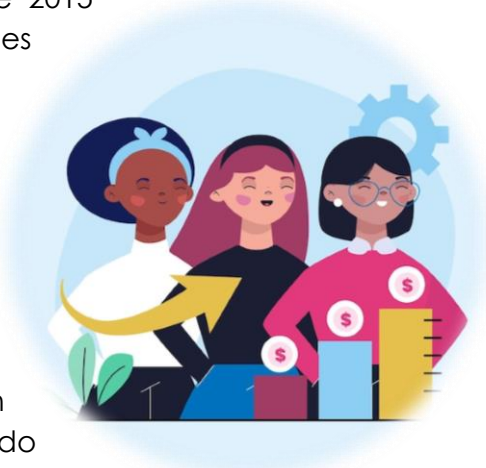
## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### Alternativas para que las personas jurídicas demuestren su condición de “emprendimientos o empresas de mujeres”

El artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 establece dos (2) alternativas frente a las cuales una persona jurídica puede ser considerada un emprendimiento o empresas de mujeres y, en consecuencia, ser destinatarias de los criterios diferenciales de que trata el artículo 32 de la Ley de Emprendimiento.



Por un lado, de acuerdo con lo establecido en el *numeral primero*, una sociedad podrá ser considerada como un emprendimiento o empresa de mujeres cuando más del cincuenta por ciento (50%) de sus acciones, partes de interés o cuotas de participación, pertenezcan a mujeres. Adicionalmente, este supuesto de hecho exige que la titularidad de tal participación les haya pertenecido a mujeres, por lo menos, durante el año anterior a la fecha de cierre del proceso de selección. De esta manera, el criterio establecido en el *numeral primero* para definir los emprendimientos y empresas de mujeres deja por fuera de dicha categoría a aquellas sociedades que, a pesar de contar con la participación mayoritaria de mujeres, no cuenten con el requerimiento del tiempo mínimo de un (1) año.

Frente a este numeral, surge el interrogante si esa titularidad debió permanecer en cabeza de las mismas mujeres durante todo el año exigido. La Subdirección de Gestión Contractual, mediante concepto C-918 de 2022, precisó que la participación mayoritaria de mujeres puede ser ejercida por diferentes personas durante el último año, siempre que durante dicho periodo la participación mayoritaria de mujeres se haya mantenido, aunque se trate de mujeres distintas. Esto en la medida que la finalidad de la norma es que la titularidad mayoritaria por un (1) año sea ejercida por mujeres.



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

Por otro lado, el numeral segundo establece una alternativa distinta para las personas jurídicas, según la cual debe cumplirse con las siguientes condiciones: i) cuando más del cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo sean ejercidos por mujeres, ii) estas hayan estado vinculadas laboralmente en dichos cargos y iii) esta vinculación haya permanecido, al menos, el año inmediato anterior a la fecha del cierre del



proceso de selección. En relación con este numeral, se presenta la pregunta sobre qué se entiende por “empleos del nivel directivo”. El mismo artículo 2.2.1.2.4.2.14 se refiere a aquellos empleos relacionados con la dirección de áreas misionales y las decisiones de nivel estratégico de la respectiva persona jurídica. Esta Agencia precisó que independientemente de la denominación del cargo su naturaleza será directiva bien porque se encuentra en un nivel especial de mando o porque, de acuerdo con su jerarquía, representan al empleador en los términos del artículo 32 del Código Sustantivo del Trabajo.

También ejercerán actividades de dirección, según lo establece el Decreto 1860 de 2021, quienes lideren áreas misionales o procesos operativos que resulten claves para la actividad de la persona jurídica de cara a su desempeño y rentabilidad, tales como la dirección jurídica o la dirección financiera de la empresa, de acuerdo con los requerimientos del mercado, a la entrada de insumos y recursos, y a la producción de los bienes o servicios específicos, de manera que pueden resultar diferentes e incluso dinámicos. En este sentido, corresponderá a cada proponente, atendiendo a sus circunstancias particulares, señalar cuáles son sus cargos del nivel directivo y a las entidades establecer si los empleos que ocupan las personas relacionadas en la certificación exigida efectivamente son del nivel directivo, para lo que deberá analizar si las funciones descritas en el contrato o certificación aportada se subsumen en la noción analizada.

De otra parte, esta Agencia analizó si es o no obligatorio que estas personas estén vinculadas laboralmente a la persona jurídica. Al respecto se estableció que la disposición estudiada indica que la vinculación de las mujeres en los cargos directivos de la persona jurídica debe ser de índole laboral, por lo cual se excluyen las personas vinculadas mediante figuras jurídicas diferentes a



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente  
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

un contrato de trabajo, como es el caso de los contratos de prestación de servicios.

### **NORMATIVA:**

- Ley 2069 de 2020: Artículo 32.
- Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.1.2.4.2.14., numeral 1 y 2.
- También puede consultar el artículo 196 del Código de Comercio sobre la representación de las sociedades.



**DESCRIPTORES y Restrictores:** COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – Competencia Consultiva – Contratación Estatal – Normas Generales / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Finalidad / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Necesidad de reglamentación – Decreto 1860 de 2021 / DECRETO 1860 DE 2021 – Vigencia / DECRETO 1860 DE 2021 – Emprendimientos y empresas de mujeres – Definición – Artículo 2.2.1.2.4.2.14 – Numerales 1 y 2 – Acreditación

### **Consúltalo en:**

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-918%20de%202022>



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

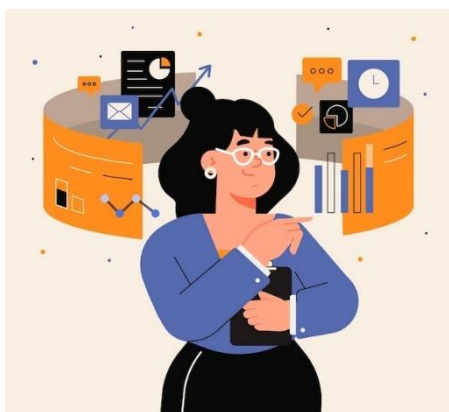
VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### Las personas naturales que ejercen profesiones liberales deben tener registro mercantil para acceder a los criterios diferenciales establecidos en el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020

Explicados los requisitos establecidos para personas jurídicas, resulta indispensable referirse al *numeral tercero* del artículo 2.2.1.2.4.2.14, según el cual tratándose de personas naturales debe cumplirse con las siguientes condiciones para ser consideradas emprendimientos y empresas de mujeres y, por consiguiente, ser destinatarias de los criterios diferenciales de que trata el artículo 32 de la Ley de Emprendimiento y su decreto reglamentario: i) que la persona natural sea una mujer; ii) que haya ejercido actividades comerciales a través de un establecimiento de comercio, iii) que haya ejercido esas actividades durante al menos el último año anterior a la fecha del cierre del proceso de selección. Adicionalmente, la misma disposición señala que la acreditación de dichas circunstancias deberá realizarse mediante la copia de la cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, así como la copia del registro mercantil.



Esta norma ha sido objeto de varias consultas acerca de la forma en la cual una persona natural que ejerce una profesión liberal y, en consecuencia, no está obligada a tener registro mercantil, puede acreditar las circunstancias exigidas para ser considerada emprendimiento y empresa de mujeres. En el concepto C-752 de 2022, la Agencia precisó que el criterio definido en el *numeral tercero* excluye de la aplicación de los criterios diferenciales a aquellas mujeres que no hayan ejercido actividades comerciales a través de un establecimiento de comercio y/o que no cumplan con el requerimiento del tiempo mínimo de un (1) año de ejercicio de las actividades.



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

Lo anterior en la medida que, para el caso de las personas naturales, la referida disposición parte del ejercicio de una actividad comercial. Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que la ley colombiana no consagra una definición de actos de comercio, sino que incorpora en el artículo 20 del Código de Comercio, bajo la categoría de “acto de comercio”, un listado no taxativo de actividades consideradas como mercantiles, que incluye una gama de operaciones usuales en la vida de los negocios. Adicionalmente, el artículo 21 *ibidem* provee un criterio auxiliar que permite ampliar la cobertura del derecho comercial con la calificación de mercantiles a actos que en principio no lo son, pero que guardan relación estrecha con actividades de esta naturaleza que realiza el comerciante en desarrollo de su actividad mercantil.



Respecto del requisito del establecimiento de comercio, debe señalarse que, de conformidad con el artículo 25 del Código de Comercio, la actividad comercial se realiza a través de uno o más establecimientos de comercio sujetos al registro mercantil. De conformidad con lo anterior, el artículo 26 *ibidem* dispone que el registro mercantil tiene por objeto llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio. En ese sentido, los numerales 6 y 33 del artículo 28 consagran el deber del empresario de matricular el establecimiento de comercio en el registro y actualizar la información de dicha matrícula periódicamente.

Del análisis normativo anterior se concluye que las actividades de comercio se desarrollan a través de un establecimiento de comercio, el cual debe estar matriculado en el registro mercantil. En este sentido, para efectos del artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015, la acreditación del ejercicio de actividades comerciales a través de establecimiento de comercio de la persona natural solo será válida mediante la presentación de la copia del registro mercantil.

Finalmente, debe advertirse que el texto del artículo bajo estudio no establece alguna hipótesis en virtud de la cual fuera posible encuadrar dentro de la definición de emprendimientos o empresas de mujeres a personas naturales que no hayan desarrollado actividades a través de establecimiento



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

de comercio. Así las cosas, las personas naturales que no cuenten con registro mercantil, mediante el cual se acrediten las referidas circunstancias, aun cuando acrediten su condición de mujer, no cumplirían con los requisitos establecidos en la definición para efectos de la aplicación de los criterios diferenciales establecidos por la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021.

### **NORMATIVA:**

- Ley 2069 de 2020: Artículo 32.
- Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.1.2.4.2.14, numeral 3.
- Código de Comercio: Artículos 20, 21, 25, 26 y 28.



**DESCRIPTORES y Restrictores:** LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Finalidad / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres / DECRETO 1860 DE 2021 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Persona natural / DECRETO 1860 DE 2021 – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Acreditación

### **Consúltalo en:**

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-752%20de%202022>



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### La identidad de género como derecho fundamental y su relación con las definiciones de emprendimientos y empresas de mujeres establecidas por el Decreto 1860 de 2021



La *identidad de género* es un derecho que si bien no cuenta con una estipulación expresa dentro de la Constitución Política de 1991, ha sido objeto de una evolución jurisprudencial bastante significativa. La Corte Constitucional desarrolló la tesis en la que se sitúa la *identidad de género* como un derecho fundamental que comporta la facultad del individuo de definirse a sí mismo como resultado de la voluntad humana y no de su naturaleza. En otras palabras, esta postura comprende el desarraigo de la concepción tradicional en la que el género estaba intrínsecamente asociado al sexo biológico de las personas, es decir, que el género no se asigna, sino que se construye.

Partiendo de la concepción de la identidad de género como una construcción individual, se precisa que el componente “sexo” que se registra en la identificación de las personas evolucionó en tal medida que la información consignada en este campo o ítem debe entenderse como una decisión personal y no como una asignación ligada al sexo con el que se nace. Es por ello por lo que las personas con orientaciones de género diversas tienen la potestad de modificar su marcador de “sexo” para que coincida con su identidad, en caso de que requiera hacer el tránsito formal hacia otro género, de modo que sean tratadas socialmente en la forma en que se auto reconocen.

Este último aspecto en particular se torna relevante, en la medida en que el documento de identidad –ya sea cédula de ciudadanía, cédula de extranjería o pasaporte– es uno de los medios requeridos para que un proponente acredite en un Proceso de Contratación que reúne las condiciones para ser considerado emprendimiento o empresa de mujeres. En ese contexto, en el concepto C-048 de 2023 se analizó si una mujer trans que no había modificado su documento de identidad según su auto reconocimiento podría acceder a los criterios diferenciales.



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

Al respecto, la Subdirección de Gestión Contractual señaló que independientemente de la libertad y autonomía que asiste a las personas para ejercer su derecho a la *identidad de género*, la acreditación de la condición de mujer para efectos de la aplicación de los criterios diferenciales se encuentra asociada a la categoría “femenino” indicado en el marcador “sexo”, por lo que necesariamente se exige la presentación de



documentos de identidad en los que se indique la identidad de género de esta manera, como presupuesto para acceder al incentivo, lo cual resulta apenas razonable ante la necesidad de que estos incentivos se apliquen a sus reales destinatarios. Debido a lo anterior, un documento en el que se declare determinada persona se identifica con el género femenino no podría remplazar o sustituir el documento de identidad.

Esto obedece a que, en cada uno de estos supuestos, la presentación de los documentos de identidad sirve para que la Entidad Estatal contratante verifique que las personas que se tienen en cuenta para aplicar alguna de las definiciones establecidas efectivamente pertenecen al grupo poblacional destinatario de los criterios, es decir, que se identifican como mujeres.

En ese sentido, la norma reglamentaria establece una suerte de tarifa legal constituida por el documento de identidad, el cual debe servir para constatar que las personas naturales a quienes pertenece la participación mayoritaria de la persona jurídica, quienes ocupan los cargos directivos o las personas naturales tengan la condición de mujeres, lo que se debe establecer que verificando dicho documento en el marcador “sexo” haga alusión al género femenino. En ese sentido, la *identidad de género* es un aspecto de importancia de cara a la aplicación de los referidos criterios diferenciales en comento, comoquiera que estos se dirigen a personas que se identifique con el género femenino, lo que necesariamente debe ser acreditado con el documento de identidad el cual debe coincidir en el marcador “sexo” con la aludida identidad de género.



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023



### NORMATIVA:

- Ley 2069 de 2020: Artículo 32.
- Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.1.2.4.2.14.

**DESCRIPTORES y Restrictores:** LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Finalidad / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Necesidad de reglamentación – Decreto 1860 de 2021 / DECRETO 1860 DE 2021 – Emprendimientos y empresas de mujeres – Definición – Artículo 2.2.1.2.4.2.14 – Acreditación – Condición – Mujer – Regla general / IDENTIDAD DE GÉNERO – Concepto – Alcance – Sexo

### Consúltalo en:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-048%20de%202023>



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO



## 3.2. Conceptos de relevancia jurídica en materia de contratación estatal



## **¿Es posible celebrar un contrato o un convenio interadministrativo en el que se incluya la administración delegada?**



La “*administración delegada*” corresponde a un contrato atípico que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha entendido por lo menos de dos (2) maneras: i) como un mandato, es decir, como un negocio jurídico mediante el cual el contratista actúa en nombre y representación de la entidad contratante, y en contraprestación, la parte contratante delegante paga el costo real del objeto del contrato, adicionando un porcentaje por concepto de administración y utilidad del contratista; o ii) como una modalidad de administración y pago, no necesariamente asociada al mandato.

El Consejo de Estado ha indicado que la administración delegada comparte la misma esencia de la relación contractual propia del mandato, en el entendido de que el contratista representa, administra y gestiona el contrato. Por ello, el contratista recibe como valor del contrato los recursos de inversión o entregados en administración y los honorarios, imponiéndosele, en virtud del principio de transparencia, el deber de identificar con claridad cada uno de estos valores y de rendirle cuentas a la entidad contratante, como a los órganos de control, si estos lo solicitan<sup>2</sup>. Por otro lado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó que, en los contratos de administración delegada, se puede pactar la ejecución de un proyecto en su totalidad, donde la Entidad Estatal mantiene la titularidad de éste y de los dineros destinados para su ejecución, mientras que el contratista sólo los administra y ejecuta a cambio de una contraprestación, que cuando se entrega a título de pago, se desplaza al patrimonio del contratista sin ningún condicionamiento<sup>3</sup>.



<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, de fecha 16 de septiembre de 2010. Consejera Ponente: CP. Carmen Teresa Ortiz Exp. 16605.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto 2298 del 8 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Edgar González López.





## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

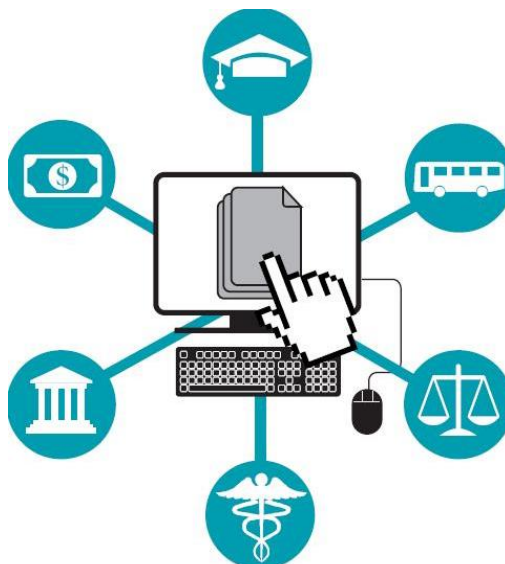
**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

Si bien las normas del mandato se integran al contenido del contrato de obra por administración delegada no quiere decir que el contratista obre en nombre y representación del contratante frente a terceros. En ese sentido, un elemento esencial del contrato de mandato es que el mandatario obra por cuenta del mandante en cumplimiento de su gestión. Esto quiere decir que, los efectos patrimoniales de los actos que ejecute el mandatario en su administración radican en cabeza del mandante siempre que no se exceda en los límites de su encargo.

En ese contexto, la Subdirección de Gestión Contractual analizó la posibilidad de celebrar un contrato interadministrativo en el que se pueda incluir la administración delegada, bien como forma de mandato o como modalidad de administración de los recursos de inversión de una obra o proyecto y de pago de los honorarios.

Al respecto, en el concepto C-021 de 2023 se señaló que, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil, es viable que las Entidades Estatales celebren contratos en los que se pacte la administración delegada de los recursos, como forma de administración o modalidad de pago, con o sin representación.



En consecuencia, si la Entidad Estatal requiere contratar con otra Entidad Pública, podrá celebrar un contrato interadministrativo, en el que se puede incluir la administración delegada, bien como forma de mandato o como modalidad de administración de los recursos de inversión de una obra o proyecto y de pago también de los honorarios. En todo caso, para la celebración de los contratos interadministrativos es indispensable que la entidad ejecutora cuente con un objeto que, de acuerdo con la ley o el reglamento, sea idóneo para la ejecución de la actividad contratada, y que la administración delegada esté definida o concertada en la ejecución de un objeto contractual específico, ya sea enmarcado en la ejecución de un proyecto u obra.



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

Ahora bien, de conformidad con el inciso 4 del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, es factible que en los contratos interadministrativos la Entidad Estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, pero no podrá subcontratar la ejecución de todo el contrato principal.



### **NORMATIVA:**

- Ley 80 de 1993: Artículo 40.
- Ley 1150 de 2007: Artículo 2, numeral 4, literal c).

**DESCRIPTORES y Restrictores:** CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Concepto – Régimen – Criterio orgánico / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Excepciones – Empresas Industriales y Comerciales del Estado / ADMINISTRACIÓN DELEGADA – Noción – Definición – Mandato – Administración y pago

**Consúltalo:** <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-021%20de%202023>



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

# Interpretación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022: Aplicación de los documentos tipo en el marco de convenios o contratos interadministrativos con entidades de régimen exceptuado



De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, norma que modificó el contenido del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, los documentos tipo adoptados son obligatorios para las Entidades Estatales regidas por el EGCAP que adelanten procesos de contratación mediante las modalidades de selección y objetos contractuales cobijados por alguno de los documentos tipo vigentes en los diferentes sectores.

En ese sentido, el contenido normativo de la Ley 2022 de 2020, excluyó del ámbito de aplicación de los documentos tipo aquellos eventos en los que la Entidad Estatal optaba, bajo la modalidad de selección de contratación directa, por celebrar convenios o contratos interadministrativos, o de cualquier otra índole, con entidades con regímenes especiales o de derecho privado, incluso tratándose de obras o servicios para cuya contratación le fuese aplicable los documentos tipo vigentes.

Posteriormente, se expidió la Ley 2195 de 2022, "*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones*". Dentro de su capítulo VIII, que lleva por título "*Disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia*", se destaca el artículo 56, a través del que se amplía el ámbito de aplicación de los documentos tipo para negocios que antes no estaban cobijados por aquellos.

Las implicaciones de esta norma son variadas y se presentan en múltiples ámbitos de la actividad contractual de las Entidades Estatales y sujetos de derecho privado mencionados en la disposición, que, como consecuencia de la entrada en vigor de la disposición en cita, se ven implicados de diferentes maneras. En ese contexto normativo, se hizo necesario realizar una interpretación adecuada de esta disposición, orientada a precisar el verdadero alcance de la norma bajo estudio.



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Versión:

02

Código:

EICP-FM-162

Fecha:

16 DE JUNIO DE 2023

Página 27 de 39

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

En atención a lo anterior, mediante el concepto C-042 de 2023 la Agencia indicó que, con la entrada en vigencia del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 la aplicación de los documentos tipo resulta ser obligatoria cuando la Entidad Estatal sometida al EGCAP opta por



celebrar convenios o contratos interadministrativos, o de cualquier otra índole, sin que ello implique que las entidades de regímenes especiales de contratación, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho privado se las haya habilitado legalmente para que apliquen documentos tipo en su contratación privada, por cuanto, la norma parte de la premisa fundamental de que la aplicación de estos solo es procedente para entidades cuyo régimen contractual corresponde al EGCAP.

Por lo tanto, ante la presencia de estos negocios jurídicos, que antes de la expedición de la norma en comento, estaban relevados de aplicar los documentos tipo, debido a la existencia de disposiciones como la contenida en el inciso 2 del literal c) del artículo 2-4 de la Ley 1150 de 2007, ahora deberán tenerse en cuenta las siguientes reglas: i) *en el caso de los convenios interadministrativos o de cualquier otra índole:* la obligación de llevar a cabo la selección de los procesos de contratación y celebrar los respectivos contratos para adquirir aquellas obras o servicios para cuya contratación le fuese aplicable los documentos tipo vigentes y que deban contratarse en el marco del convenio, deberán ser adelantados por la entidad sometida al EGCAP; y, ii) *en el caso de los contratos interadministrativos o de cualquier otra índole:* implica que si las Entidades Estatales exceptuadas, los patrimonios autónomos y las personas naturales o jurídicas de derecho privado pretenden ser adjudicatarias de estos contratos, deben someterse a un proceso de selección en el que se apliquen documentos tipo expedidos por esta Agencia a cargo de la entidad sometida al EGCAP.

De esto se desprende que el propósito del legislador con la expedición de la norma objeto de estudio, es que las Entidades Estatales que tienen como régimen contractual el EGCAP no puedan eludir su aplicación, ni la de los documentos tipo que resulten obligatorios, celebrando convenios o contratos con entidades exceptuadas o particulares sometidos al derecho privado,



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

haciendo prevalecer el régimen de las entidades no sometidas, con el fin inaplicar los documentos tipo y el EGCAP.



### **NORMATIVA:**

- Ley 2195 de 2022: Artículo 56.

**DESCRIPTORES y Restrictores:** DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 1882 de 2018 / DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Ámbito de aplicación / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Finalidad / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Incisos 1 y 2 – Interpretación conjunta / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Parágrafo – Excepciones – Giro ordinario / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Subcontratación – Contratación derivada / FIDUCIA MERCANTIL – Concepto – Características / FIDUCIA MERCANTIL – Fiducia pública – Patrimonio autónomo – Diferencias / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Personas jurídicas de derecho privado – Documentos tipo – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

**Consúltalo:** <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-042%20de%202023>



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### Experiencia adicional respecto a los bienes y servicios adicionales a la obra pública en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte



La Entidad Estatal que adelanta un Proceso de Contratación de obra pública de infraestructura de transporte a través de la aplicación de documentos tipo debe definir la experiencia exigible teniendo en cuenta las condiciones fijadas en la "Matriz 1 – Experiencia". Dentro de los parámetros que les corresponde seguir a las entidades para tal fin se encuentra la identificación de la "experiencia general" y de la "experiencia específica" teniendo en cuenta la actividad a contratar y el rango de la cuantía del Proceso de Contratación.

Ahora bien, en el marco de un Proceso de Contratación adelantado con estos documentos tipo pueden estar incluidos bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Esto se presenta cuando: i) la actividad que se requiere, si bien es una labor de obra, no está relacionada con la infraestructura de transporte, por ejemplo, la construcción de un parque cerca de la vía, y ii) el bien o servicio adicional es distinto a la actividad principal, aun cuando se relaciona con la infraestructura de transporte, como cuando se requieren ejecute actividades de consultoría relacionados con la obra.

La Resolución No. 240 de 2020, mediante la cual se adoptan los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, modificada por la Resolución No. 275 de 2022, dispone que la entidad puede solicitar experiencia adicional para evaluar la idoneidad del contratista en procesos de contratación que incluyen bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Al respecto de esto, surge el interrogante acerca de cómo las Entidades Estatales deben fijar los requisitos de experiencia general y específica de esos bienes o servicios adicionales.



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRO.GOV.CO



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

En el concepto C-053 de 2023, la Subdirección de Gestión Contractual señaló que en estos eventos se debe: i) demostrar en los estudios previos que se han verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales, de tal forma que la experiencia adicional garantice la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con Entidades Estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del clasificador de bienes y servicios, así como incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar. No obstante, corresponde a la Entidad Estatal contratante analizar la forma en que se deben combinar experiencias de distintas actividades de la "Matriz 1 – Experiencia" o de diferentes matrices de experiencia de otros documentos tipo adoptados por esta Agencia.

Conforme con la regla de combinación de experiencia, la Entidad Estatal identificará y definirá la actividad principal o de mayor relevancia y la actividad secundaria o accesoria a la principal, de acuerdo con las características del proyecto particular. A continuación, debe determinar los requisitos de experiencia exigibles de acuerdo con la matriz de experiencia aplicable, de alguna de la siguientes formas:

i) no solicitando experiencia para la actividad secundaria, sino únicamente para la principal, siempre que esta se trate de una actividad definida en la "Matriz 1 – Experiencia" de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, o ii) solicitando experiencia general y específica de la actividad principal, y requiriendo la experiencia específica correspondiente a la respectiva matriz de experiencia para el caso de las actividades secundarias –salvo que la matriz aplicable no contemple experiencia específica para determinada actividad secundaria, caso en el cual se podrá solicitar la experiencia general–. En todo caso en la actividad secundaria no será posible exigir la experiencia general y la específica, sino solo una de ellas. Si en la actividad secundaria se solicita la experiencia específica, y ésta contempla más de un requisito la entidad solo podrá fijar un requisito de



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

experiencia específica, que en este caso será el de mayor relevancia para el proyecto.

### **NORMATIVA:**

- Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, modificado por la Resolución No. 275 de 2022



**DESCRIPTORES y Restrictores:** DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo / EXPERIENCIA – Acreditación – documentos tipo – Licitación de obra pública de infraestructura de transporte / EXPERIENCIA ADICIONAL – Bienes y servicios adicionales a la obra pública – Infraestructura de transporte / COMBINACIÓN DE EXPERIENCIA – Documentos tipo – Infraestructura de transporte / EXPERIENCIA – Acreditación – Documentos válidos / CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS – Documentos tipo – Infraestructura de transporte CAPACIDAD RESIDUAL – Documentos tipo – Experiencia / CAPACIDAD RESIDUAL – Documentos tipo – Causales de rechazo de la oferta – Licitación Pública

**Consúltalo:** <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-053%20de%202023>



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



**WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO**

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### Ley de Garantías Electorales: Restricción a la celebración de convenios interadministrativos frente a las elecciones territoriales que se avecinan



La Ley 996 de 2005, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, tiene como propósito evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en las elecciones, preservar la igualdad entre los candidatos y aumentar las garantías en materia de contratación.

Específicamente, las restricciones consagradas en la citada ley se dirigen a dos (2) tipos de campañas electorales claramente diferenciadas: las presidenciales y las demás que se adelanten para la elección de los demás cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como territorial. En *primer lugar*, se encuentra la del artículo 33, que opera solo respecto de las elecciones presidenciales, en virtud de la cual queda proscrita la contratación directa dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la celebración de los comicios, salvo las excepciones citadas en el mismo artículo. En *segundo lugar*, está la restricción del párrafo del artículo 38, el cual debe aplicarse respecto de cualquier tipo de contienda electoral, y que prohíbe a los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, la celebración de convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la respectiva jornada de votaciones.

Teniendo en cuenta que en el presente año se desarrollaran elecciones de autoridades territoriales, tales como gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, ediles y miembros de las juntas administradoras locales, la Agencia



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023



ha analizado cuáles de las prohibiciones contenidas en la Ley de Garantías Electorales aplican frente a las contiendas electorales a celebrar.

En el concepto C-118 de 2023, la Subdirección de Gestión Contractual precisó que en el presente año únicamente aplica la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales, la cual se explica brevemente a continuación. El *inciso primero* de la citada disposición prohíbe a los alcaldes, gobernadores, secretarios, gerentes y directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar convenios y contratos interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

En este punto conviene precisar que el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean Entidades Estatales. Así las cosas, el *inciso primero* del parágrafo artículo 38 hace referencia a dicha tipología contractual sin que el legislador hubiere contemplado excepción alguna frente a la modalidad de selección o naturaleza de su objeto. De esta manera, la prohibición aplica a todos los convenios y contratos interadministrativos de las entidades territoriales y sus entes descentralizados, con independencia de que estén o no precedidos de un procedimiento de selección con pluralidad de oferentes.

Respecto al periodo de duración de esta restricción, es menester indicar que, la Ley 996 de 2005 establece que se aplicará durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones. Con motivo de las elecciones de autoridades locales que se realizan el último domingo del mes de octubre, es decir el 29 de octubre de 2023, la prohibición analizada regirá desde el 29 de junio y se extenderá hasta el día en el que se celebran las elecciones.



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente  
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Versión: 02

Código:

EICP-FM-162

Fecha:

16 DE JUNIO DE 2023

Página 34 de 39

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023



**NORMATIVA:** Ley 996 de 2005: Artículo 38, parágrafo, inciso primero.

**DESCRIPTORES y Restrictores:** LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Definición – Finalidad / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Restricciones / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición por elección de cargos populares – Convenios y contratos interadministrativos – Alcance / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición por elección de cargos populares – Convenios y contratos interadministrativos – Definición – Criterio orgánico / CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Modalidad de selección / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición por elección de cargos populares – Convenios y contratos interadministrativos – Tipología contractual – Modalidad de selección / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición por elección de cargos populares – Modificación de la nómina / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición por elección de cargos populares – Periodo de aplicación

**Consúltalo:** <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-118%20de%202023>



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

Versión:

02

Código:

EICP-FM-162

Fecha:

16 DE JUNIO DE 2023

Página 35 de 39

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

CÓDIGO: EICP-FM-162

VERSIÓN: 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

### Inhabilidad para contratar con el Estado por la inclusión de una persona en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos



En la contratación estatal, la capacidad es un requisito de validez de los contratos. Dentro de la regulación de la capacidad se destaca el régimen de inhabilidades e incompatibilidades como un conjunto de normas que imponen restricciones para los sujetos que, eventualmente, pretendan participar en los procedimientos de selección o celebrar contratos con las Entidades Estatales.

Ahora bien, el 2 de julio de 2021 Gobierno Nacional sancionó la Ley Estatutaria 2097 de 2021, cuyo objeto –de acuerdo con el artículo 1– consiste en “[...] establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias”. Así las cosas, el “REDAM” es una medida que el legislador establece para el cumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Una de las consecuencias más importantes de la inclusión de una persona en este registro es la aparición de una inhabilidad para celebrar contratos con el Estado, restricción que se suma al catálogo del artículo 8 y siguientes de la Ley 80 de 1993. Al respecto, conforme al artículo 6.1 de la Ley 2097 de 2021: “El deudor alimentario moroso solo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado”.

Pese a que son funciones del REDAM llevar un registro de los deudores alimentarios morosos y expedir gratuitamente los certificados a través de página web, se presentó la consulta si la obligación de consultarlo para validar la ausencia de la restricción comentada surgió automáticamente con la expedición de la Ley 2097 de 2021 o si, por el contrario, las medidas adoptadas quedaron condicionadas por la designación de la autoridad responsable de operar el



**REDAM**  
Registro de Deudores Alimentarios Morosos



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

registro, su reglamentación correspondiente, así como la puesta en funcionamiento de la aplicación.

Al respecto, la Subdirección de Gestión Contractual sostuvo que la Ley 2097 de 2021 reconoció la necesidad de un reglamento para el efectivo cumplimiento de las medidas adoptadas respecto a la inclusión en el REDAM, en la medida que artículo 7 ibidem dispone que el Gobierno Nacional designará a una entidad del orden nacional para que implemente, administre y mantenga actualizado el REDAM.



En efecto, el artículo 7 de la Ley 2097 de 2020 contiene un mandato de reglamentación que debía acatar el Gobierno Nacional, en la medida que, sin el decreto la ley es inaplicable, porque esta delegó en una fuente de inferior jerarquía la definición de los aspectos relevantes para efectividad de los mandatos contenidos en la misma.

Por ello, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1310 de 2022, por medio del cual se adiciona el Decreto 1078 de 2015 Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El artículo 1 adicionó el artículo 2.2.23.5 al Decreto 1078 de 2015, indicando que "[...] se designa como Operador de la Información del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces".

Adicionalmente, el reglamento también condicionó la vigencia del registro, pues conforme al párrafo del artículo 2.2.23.4 "La información suministrada por el REDAM será utilizada en forma exclusiva por quienes estén vinculadas a la aplicación de las consecuencias de la inscripción en el REDAM de que trata el artículo 6° de la Ley 2097 de 2021, a partir de la entrada en producción de la solución tecnológica". Esto también es congruente con el artículo 2.2.23.8, en la medida que señala que el acceso al REDAM se realizará a través del Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales de la Política de Gobierno Digital expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin perjuicio del acceso a la información directamente ante las Fuentes de la Información señaladas en el decreto, una vez entre en producción la solución tecnológica.

De lo anterior se deduce que la obligación de consultar el registro para validar la ausencia de la restricción del artículo 6.1 de la Ley 2097 de 2021 no



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**  
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)



## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

surgió automáticamente con la expedición de la norma, pues la efectividad de las medidas estaba condicionada por la designación del operador, la reglamentación del registro y por implementación de la plataforma tecnológica. Sobre este último punto, la página web <https://redam.gov.co/information-page> brinda información sobre la forma de consultar y descargar el registro correspondiente.

### **NORMATIVA:**

- Ley 2097 de 2021: Artículo 6.
- Decreto 1078 de 2015: Artículo 2.2.23.5



**DESCRIPTORES y Restrictores:** INHABILIDADES – Definición – Finalidad – Limitación capacidad contractual / CONTRATACIÓN ESTATAL – Capacidad – Validez contratos – Régimen de contratación – Inscripción – Limitación de la capacidad / INHABILIDADES – Taxatividad – Principio de legalidad – Interpretación restrictiva / LEY 2097 DE 2021 – REDAM – Objeto / OBLIGACIÓN ALIMENTARIA – Definición / INHABILIDAD – REDAM – Ámbito de aplicación – Constitucionalidad / REDAM – Vigencia – Condicionamiento – Tesis de la Reglamentación

**Consúltalo:** <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-944%20de%202022>



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

## BOLETÍN DE RELATORÍA - VOLUMEN II

**CÓDIGO:** EICP-FM-162

**VERSIÓN:** 02 DEL 16 DE JUNIO DE 2023

3. CONTROL DE CAMBIOS DE DOCUMENTO				Versión vigente	01
VERSIÓN	FECHA	DESCRIPCIÓN DE AJUSTES	ELABORÓ	REVISÓ	APROBÓ
02	16/06/2023	Se expide la segunda versión del Boletín de Relatoría  Se adecua el formato a la nueva línea gráfica de la ANCP-CCE	Libardo Alberto Verjel De Filippis Experto G3-08 - Subdirección de Gestión Contractual  Nina María Padrón Ballestas Contratista - Subdirección de Gestión Contractual  Any Alejandra Tovar Castillo Contratista - Subdirección de Gestión Contractual  Diana Lucía Saavedra Castañeda Contratista - Subdirección de Gestión Contractual	Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo Gestor código T1 grado15 - Subdirección de Gestión Contractual	Nohelia Del Carmen Zawady Palacio Subdirectora Gestión Contractual
Nota: El control de cambios en el documento, se refiere a cualquier ajuste que se efectúe sobre el documento que describe ficha técnica del presente documento.					



Departamento Nacional de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)