

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

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

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

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

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

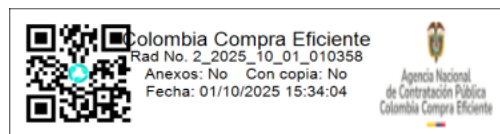
LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Parágrafo – Alcance

En este contexto, de la lectura conjunta de los incisos primero y segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, se desprende que cuando se celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole entre una entidad sometida al EGCAP y los sujetos allí mencionados, del cual se derive la ejecución de objetos contractuales

incluidos dentro del ámbito de aplicación de los documentos tipo, su celebración deberá realizarse por parte del ejecutor o de quien tenga a su cargo el deber legal de materializar dicha contratación, haciendo uso obligatorio de dichos documentos siempre que exista documento tipo aplicable al objeto contractual que se planea contratar. Esto significa que los contratos no relacionados con los contratos y convenios adquiridos con la entidad sometida al EGCAP no tendrían que aplicar los documentos tipo, salvo que quieran hacerlo como una buena práctica de contratación.

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

Bogotá D.C., 01 del Octubre de 2025



Señor
José David Ramírez Giraldo
josedavidrg4@gmail.com
El Santuario, Antioquia

Concepto C – 1157 de 2025

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad – Ámbito de aplicación – Entidades sometidas / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Personas jurídicas de derecho privado – Documentos tipo – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Parágrafo – Alcance

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2025_09_24_010520

Estimado señor Ramírez Giraldo:

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 23 de septiembre de 2025, en la cual manifiesta que:

“Un municipio, entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, planea suscribir un convenio interadministrativo

con la Empresa de Servicios Públicos (ESP) oficial de su jurisdicción, cuyo régimen de contratación es especial.

. En virtud de dicho convenio, el municipio transferirá recursos públicos a la ESP para que esta adelante la contratación de obras de infraestructura para la construcción, ampliación y/o mejoramiento del relleno sanitario local o incluso para la construcción de uno nuevo.

. La ESP, como entidad ejecutora, será la responsable de llevar a cabo el proceso de selección para contratar las mencionadas obras.

Surge entonces la duda sobre el régimen de contratación que la ESP debe aplicar para este proyecto específico, considerando la naturaleza de los recursos y la normativa vigente, en especial el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 [...].

Por ello, plantea las siguientes preguntas:

"1. Régimen Aplicable en el Convenio: En el escenario descrito, donde un municipio transfiere recursos públicos a una ESP oficial para que esta contrate obras, ¿cuál es el régimen de contratación que debe aplicar la ESP para seleccionar al contratista ejecutor: su manual de contratación privada o el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y sus modificaciones)?

2. Obligatoriedad de los Documentos Tipo: En caso de que la ESP deba regirse por el EGCAP, y dado que el objeto contractual son obras de infraestructura de saneamiento básico, ¿es obligatorio para la ESP utilizar los Documentos Tipo adoptados por Colombia Compra Eficiente para este proceso de selección?

3. Alcance del "Giro Ordinario": Para una ESP dedicada a la prestación del servicio público de aseo, ¿la construcción o mejoramiento de un relleno sanitario —infraestructura indispensable para la correcta disposición de residuos— se considera una actividad contractual propia de su giro ordinario?

4. Interpretación del Artículo 56 (Duda Central): Teniendo en cuenta que las ESP no están explícitamente listadas en las excepciones del párrafo del artículo 56, y considerando conceptos previos de esta Agencia, ¿cuál es la interpretación correcta?:

• **Opción A:** ¿Las ESP, al no estar exceptuadas, deben aplicar en todo caso los documentos tipo y los procedimientos del EGCAP cuando gestionan recursos públicos de una entidad estatal, incluso si el contrato es para su giro ordinario?

- **Opción B:** ¿O, por el contrario, su régimen especial prevalece y las exime en todo caso de la aplicación de los documentos tipo y el EGCAP, independientemente del origen de los fondos?”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuál es el alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 respecto a la aplicación de los documentos tipo en entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, en virtud de lo establecido en el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la

Administración Pública están obligadas a aplicar los documentos tipo en los procedimientos y contratos que adelanten en aplicación de dicha normativa. Adicionalmente, en atención a lo dispuesto en los dos primeros incisos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, cuando estas entidades suscriban convenios o contratos de cualquier índole con entidades estatales de régimen especial o exceptuado, patrimonios autónomos, personas naturales o jurídicas de derecho privado, también deberán aplicar documentos tipo, y en general, las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (Respuesta a las preguntas 1 y 2)

Respecto al párrafo, como la norma determina las excepciones en consideración a la naturaleza jurídica de los sujetos que menciona, sin hacer distinción alguna respecto de su régimen contractual, es posible concluir que la excepción predicable de las instituciones de educación superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado no resulta extensible a entidades que no cuenten con dicha naturaleza, como es el caso de las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales tienen una naturaleza jurídica especial que viene dada directamente por el artículo 356 de la Constitución Política, distinta de entidades enlistadas. (Respuesta a la pregunta 4)

Las entidades explícitamente mencionadas en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2192 de 2022 sólo están exceptuadas en cuanto a los contratos relacionados con su *giro ordinario*. Este último involucra los asuntos que integran el desarrollo del objeto social de una sociedad comercial, una empresa o Entidad Pública, lo cual comprende tanto unas actividades directamente relacionadas con dicho objeto social, así como otros actos conexos al mismo. Cada una de las entidades estatales señaladas en dicho párrafo se encuentra circunscrita, hermenéuticamente –para acotar aquel concepto–, a lo que establezcan sus normas estatutarias –actos de creación y demás reglamentos–, así como a la realidad de los negocios que hacen parte de su dinámica habitual. (Respuesta a la pregunta 3)

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual

de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La Ley 2022 de 2020, modificó el contenido del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018¹. Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo por parte de las entidades sometidas al EGCAP, se atribuyó

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

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

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

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

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

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

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente".

a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición.

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

De acuerdo con lo expuesto, los Documentos Tipo adoptados son obligatorios para las Entidades Estatales regidas por el EGCAP que adelanten Procesos de Contratación mediante las modalidades de selección y objetos contractuales cobijados por alguno de los Documentos Tipo vigentes en los diferentes sectores². Esta obligatoriedad implica, a su vez, que las Entidades Estatales tengan que adelantar los Procesos de Contratación bajo las condiciones establecidas en los Documentos Tipo que rijan para el objeto a contratar y el procedimiento de selección aplicables, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos. Lo anterior, por cuanto los Documentos Tipo se caracterizan por ser inalterables, es decir, que las Entidades Públicas carecen de la facultad de modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, que son las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los Documentos Tipo.

En ese orden, las Entidades Estatales regidas por el EGCAP, de conformidad con el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por la Ley 1882 de 2018 y modificado por la Ley 2022 de 2020, se encuentran obligadas a aplicar los Documentos Tipo implementados por esta Agencia para adelantar los Procesos de Contratación que se encuentren cobijados por los Documentos Tipo expedidos. Sin embargo, si el objeto contractual no se

² Los Documentos Tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>

relaciona con actividades u objetos contractuales descritos en los Documentos Tipo que han sido expedidos por Colombia Compra Eficiente, o estos no aplican a la modalidad de escogencia aplicable, no será obligatorio aplicar los Pliegos Tipo.

Además del objeto y la modalidad de escogencia aplicable, para delimitar de forma más precisa el ámbito de aplicación de cada uno de los Documentos Tipo será necesario analizar la matriz de experiencia asociada a cada uno de ellos, pues estos aplicarán a los proyectos y/o actividades específicas contempladas en cada una de dichas matrices de experiencia. En este sentido, la matriz de experiencia de cada uno de los Documentos Tipo, además de estandarizar este importante requisito en los procedimientos de selección, delimita o precisa el ámbito de aplicación de estos, por lo que aplicarán a las actividades establecidas en cada una de estas matrices³.

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

Conforme se explicó en los párrafos anteriores, en virtud de la Ley 2022 de 2020, los Documentos Tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente son de aplicación obligatoria para las Entidades Estatales sometidas al EGCAP. En ese sentido, el contenido normativo de la Ley 2022 de 2020, y en su momento también de la Ley 1882 de 2018, excluyen del ámbito de aplicación de los Documentos Tipo la contratación

³ En este sentido, a modo de ejemplo, en el “documento base” del documento tipo de licitación se establece lo siguiente: “Los Documentos Tipo aplica a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 4), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015”.

de Entidades Estatales de régimen exceptuado, por lo general, sujetas al derecho privado.

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

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

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

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

Parágrafo. Se exceptúan del presente artículo las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su *giro ordinario*. En estos casos, en los manuales de contratación de estas entidades, se fomentará como buena práctica la aplicación de los pliegos tipo”.

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

iii. A partir del concepto C-066 del 28 de enero de 2022, esta agencia consideró que el primer y principal mandato de la norma se encuentra dirigido a las Entidades Estatales sometidas al EGCAP, para que, en la adquisición de bienes, obras o servicios, apliquen los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia, cuando celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole con otra Entidad Estatal, o con patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado⁴. En ese sentido, el primer inciso de la norma reafirma el deber de las entidades sometidas al EGCAP de aplicar los Documentos Tipo.

De acuerdo con esto, se sostuvo que el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 es una norma que complementa al párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2022 de 2020, que establece el mandato de aplicación obligatoria de los documentos tipo para las entidades sometidas al EGCAP. Si bien el texto de la Ley 2022 de 2020 establece con claridad la regla de aplicación obligatoria de los documentos tipo en los Procesos de Contratación adelantados por las entidades estatales regidas por el EGCAP, lo cierto es que sus efectos no eran los mismos en los procesos de selección adelantados por entidades exceptuadas o con regímenes especiales.

Antes de la expedición del artículo 56 *ibidem*, la Ley 2022 de 2020 ya había establecido el mandato de aplicación obligatoria de los documentos tipo,

⁴ Esta tesis se desarrolló y complementó, entre otros, en los siguientes conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025 y C-808 del 30 de julio de 2025.

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

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

En este escenario, se explicó que el efecto del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 es ampliar el ámbito de aplicación de los documentos tipo, haciendo obligatoria su aplicación a unos sujetos que, en principio, de acuerdo con la Ley 2022 de 2020, no estarían obligados a aplicarlos. De igual forma, la norma hace extensiva la aplicación del EGCAP a sujetos que en virtud de su naturaleza jurídica tienen como regla general un régimen de contratación diferente, como, por ejemplo, las entidades exceptuadas, los patrimonios autónomos, personas naturales y jurídicas de derecho privado, a los que expresamente hace alusión el artículo 56.

Por consiguiente, se concluyó que de conformidad con el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, las entidades de régimen especial o exceptuado, los patrimonios autónomos, las personas naturales y jurídicas de derecho privado,

que, en el marco de compromisos contractuales derivados de contratos o convenios de cualquier índole con entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deban contratar objetos cobijados por el ámbito de aplicación de documentos tipo, están obligados a contratarlos aplicando los mencionados documentos. En virtud de dicha disposición, tales entidades, además, deberán adelantar el Proceso de Contratación y celebrar contratos aplicando las disposiciones que integran el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de manera obligatoria.

iv. Por otro lado, en los Conceptos C-486 del 2 de septiembre de 2022, C-671 del 19 de octubre de 2022, C-576 del 25 de octubre de 2022, C-042 del 29 de marzo de 2023, C-299 del 24 de julio de 2023, C-354 del 6 de septiembre de 2023, C-399 del 27 de septiembre de 2023, C-079 del 5 de junio de 2024, C-055 del 9 de mayo de 2024, C-095 del 19 de junio de 2024, C-104 del 21 de junio de 2024, C-396 del 10 de septiembre de 2024, C-802 del 13 de diciembre de 2024 y 049 del 17 de febrero de 2025 se indicó que la aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 se debe efectuar en el marco de la regla de interpretación por contexto conforme al criterio hermenéutico del artículo 30 del Código Civil⁵, y de interpretación por extensión de una ley consagrada en el artículo 31 *ibidem*⁶. De conformidad con ello se explicó que “no pudiera pensarse que se extiende la aplicación a particulares y a entidades con régimen de contratación especial la obligatoriedad de adelantar procesos de selección y suscribir contratos sometidos al EGCAP, puesto que el texto de la Ley 2022 de 2020 establece de manera literal que la regla de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo en los Procesos de Contratación adelantados por las Entidades Estatales regidas por el EGCAP, es decir, la obligatoriedad de utilizar Documentos Tipo se extiende en los convenios o contratos interadministrativos o de cualquier otra índole, y a las diferentes modalidades de selección de los Procesos de Contratación adelantados por entidades sometidas al EGCAP”.

⁵ Según el cual “Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto”,

⁶ Conforme al cual “Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes”.

De esta forma, se argumentó que con la entrada en vigencia del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, la aplicación de Documentos Pliego Tipo resulta obligatoria cuando la Entidad Estatal opta por celebrar convenios o contratos interadministrativos, o de cualquier otra índole, sin que por 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 Pliego 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. Esto en la medida en que, el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2022 de 2020, solo se refiere a la obligación de aplicar los Documentos Tipo en los Procesos de Contratación que adelanten las entidades sometidas al EGCAP.

Así, se concluyó que para la interpretación del inciso primero del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 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.

Además, se expuso que el hecho de que la norma esté dirigida a las entidades sometidas al EGCAP, no tiene otro fin más que el de indicar que la obligación de emplear los Documentos Tipo en el marco de un contrato o convenio interadministrativo, o de cualquier otra índole, recae sobre la misma, pues sólo así puede garantizarse que el mandato imperativo dispuesto en el literal segundo del artículo en cita, tenga un efecto jurídico, pues estas entidades deben realizar procesos de selección y celebrar contratos con sujeción al EGCAP, requerido para la aplicación de Documentos Tipo en virtud de lo regulado en el

parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2022 de 2020.

v. En este contexto, teniendo en cuenta el contraste de las posturas señaladas que exponen tesis distintas frente a la interpretación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, esta Subdirección consideró necesario unificar la línea doctrinal respecto del alcance interpretativo de dicha norma. Para tales efectos, en el Concepto CU-870 del 13 de agosto de 2025 se estimó que la interpretación más adecuada de la norma, atendiendo a su tenor literal y al espíritu de la misma, se alinea con la primera tesis expuesta en el Concepto C-066 del 28 de enero de 2022 desarrollada y complementada en los conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025 y C-808 del 30 de julio de 2025.

De esta forma, de conformidad con la postura unificada en el Concepto CU-870 de 2025, el primer inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 surge como una disposición complementaria de la Ley 2022 de 2020, en la medida en que, según se desprende de su texto, de una parte, la norma busca extender la aplicación obligatoria de los documentos tipo a la celebración de contratos o convenios interadministrativos entre entidades regidas por EGCAP y otros sujetos cuyo régimen de contratación prevalente es el derecho privado. Esto de tal forma que cuando una entidad estatal regida por el EGCAP celebre contratos o convenios con otra i) entidad estatal de régimen especial o con ii) patrimonios autónomos o iii) con personas naturales o jurídicas de derecho privado, tenga que hacerlo aplicando documentos tipo. Los efectos del primer inciso del artículo 56 se proyectarían entonces a los contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, que se deban celebrar con estos sujetos, cuyos objetos comprendan la adquisición de bienes, obras o servicios, que, al tenor de lo

dispuesto en el apartado normativo bajo examen, deberán celebrarse mediante documentos tipo.

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

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

Esta, además, es la interpretación que se desprende de la justificación del proyecto normativo que se convirtió en la Ley 2195 de 2022, en la que, respecto de los contratos ejecutados por entidades de derecho privado, se refirió a la “[...] obligatoriedad de aplicar los documentos tipo, aun si son ejecutados con entidades de régimen especial”, como uno de los propósitos de la Ley. Conforme se indica en la justificación jurídica del proyecto ley, este:

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

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

vi. En este punto es necesario analizar los efectos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, respecto de lo dispuesto en el artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007, particularmente, de lo establecido en el tercer inciso del literal c). Lo anterior por cuanto esta norma, al establecer como causal de contratación directa la celebración de convenios o contratos interadministrativos regulaba la normativa aplicable a estos cuando el régimen prevalente de la entidad encargada de la ejecución no fuera el de la Ley 80 de 1993, casos en los que la

⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Nº 1677 del 23 de noviembre de 2021. Justificación jurídica del Proyecto de Ley No. 226 de 2021 Cámara. p. 15.

norma imponía la aplicación de esta normativa, a menos que la entidad ejecutora desarrollara su actividad en competencia con el sector privado, o cuando la ejecución del contrato tuviere relación directa con el desarrollo de su actividad, eventos en los que se imponía el derecho privado.

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

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

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

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

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

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

vii. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar el alcance del párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 y lo dispuesto en los dos primeros incisos del mencionado artículo, del cual se excluye, a cierto tipo de entidades, en lo relacionado con la contratación de su *giro ordinario*. Conforme se desprende del texto del referido párrafo, se exceptúa de lo señalado en los dos primeros incisos a: i) las instituciones de educación superior públicas, ii) las empresas sociales del Estado, iii) las sociedades de economía mixta y iv) las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente, en la contratación relacionada con el *giro ordinario*. Esto significa que, en la contratación asociada a su *giro ordinario*, estos tipos de entidades no tendrían que aplicar, de manera

obligatoria, los Documentos Tipo, ni tampoco el EGCAP. En este caso, la norma se limita a fomentar la implementación de Documentos Tipo a modo de buena práctica contractual, en los casos en los que se estime conveniente.

Es importante tener en cuenta que cuando la norma se refiere a la contratación del *giro ordinario*, emplea un concepto jurídico indeterminado⁸. Un concepto adquiere esta denominación en el Derecho cuando se trata de un enunciado que goza de vaguedad y que debe materializarse en cada caso, atendiendo a las técnicas de la interpretación jurídica. De igual forma, se trata de un concepto para cuya concreción las Entidades Estatales gozan de cierto margen de apreciación en su aplicación, pero deben respetar los límites previstos en las normas de orden público. Por ejemplo, no podrán considerar que cualquier contrato que celebren hace parte del *giro ordinario* de sus negocios.

La Corte Constitucional⁹ también ha reconocido que el Congreso de la República, dentro de su libertad de configuración legislativa, puede emplear este tipo de conceptos, que se caracterizan por tener un cierto halo de incertidumbre en su interpretación, quedando referida su determinación concreta a la actividad de los operadores jurídicos.

Aunque, como se indicó, la expresión giro ordinario de los negocios es un concepto jurídico indeterminado, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en distintas ocasiones sobre su alcance, estableciendo algunos criterios de interpretación. En su momento, en relación con el alcance de la expresión *giro ordinario* incluida en la redacción original del párrafo 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993¹⁰, la Sección Tercera manifestó lo siguiente:

⁸ Según García de Enterría: "Estos conceptos jurídicos indeterminados, o que se contienen en lo que también se llaman las normas flexibles, son consustanciales a toda la técnica jurídica y no constituyen una particularidad del Derecho público [...], son conceptos jurídicos indeterminados, en el sentido de que la medida concreta para la aplicación de los mismos en un caso particular no nos la resuelve o determina con exactitud la propia Ley que los ha creado y de cuya aplicación se trata". (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo. 3ª ed. Madrid: Civitas, 1983. pp. 33-34).

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-382 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰ La redacción original del párrafo primero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, incluía la expresión giro ordinario, la cual servía de elemento calificador para la determinación del régimen aplicable a los contratos de los establecimientos de crédito público, las compañías de seguros y las demás entidades financieras públicas. Dicho párrafo establecía "Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley sobre fiducia y encargo fiduciario, los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetos a las disposiciones del presente estatuto y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades" [Énfasis fuera de texto].

“[E]l giro ordinario de las actividades de una sociedad comercial no sólo comprende aquello que define en forma concreta su objeto social, sino todos los actos directamente relacionados con el mismo, lo que denota que entre éstos y aquéllas debe existir una relación de necesidad que los hace parte en el objeto de la sociedad. Siendo así las cosas, resulta que el concepto ‘giro ordinario de las actividades’ [...], hace relación tanto a las actividades o negocios realizados en cumplimiento del objeto social o de las funciones principales, expresamente definidas por la Ley, como también a todo aquello que es conexo con ellas y que se realiza para desarrollar la función principal, estableciéndose entre estos una relación de medio a fin, estrecha y complementaria”¹¹.

En el mismo sentido se pronunció recientemente el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, reiterando las anteriores consideraciones, al expresar que el concepto de “*giro ordinario de los negocios*” se refiere a aquellas actividades compatibles con el objeto social, funciones previstas en la ley, o en las normas de creación y en sus estatutos internos de las personas¹² y la doctrina societaria¹³.

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

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 12 de octubre de 2011. Exp. No. 20070. C.P. Danilo Rojas Betancourt.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de marzo de 2021. Exp. No. 51373. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. “[E]l elemento central para la determinación de este concepto jurídico, remite al objeto social –cuando se trata de empresas públicas o privadas constituidas bajo alguno de los tipos societarios definidos en la ley– pero también se refiere, mutatis mutandis, al objeto y funciones expresamente definidas en los actos de creación de entidades públicas que, por su naturaleza, se orientan al desarrollo de actividades industriales y comerciales. De forma que, el giro ordinario de los negocios se explica a partir del objeto social o, también, de las funciones expresamente fijadas por ley, según se trate de una persona jurídica pública o privada, pues ambas categorías, para estos efectos, resultan equivalentes.”

¹³ La Superintendencia de Sociedades, citando doctrina autorizada en la materia, ha señalado: “Si bien el llamado giro ordinario de los negocios se encuentra determinado por las actividades que constituyen el objeto social, resultan oportunas algunas precisiones conceptuales en torno al empleo constante en la práctica mercantil de la referida expresión “giro ordinario de los negocios”. Partiendo de las anteriores consideraciones en cuanto al tema del objeto social, se concluye que éste alude a las actividades que desarrolla o se propone realizar el ente social, al paso que solamente quedan cobijadas por “giro ordinario” aquellas actividades que, en forma habitual u ordinaria, ejecuta la sociedad”.

artículo 99 dispone que “[S]e entenderán incluidos en el objeto social los actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad.”¹⁴

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

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

¹⁴ El Consejo de Estado ha precisado que: “Según esta norma, el giro ordinario de las actividades de una sociedad comercial no sólo comprende aquello que define en forma concreta su objeto social, sino todos los actos directamente relacionados con el mismo, lo que denota que entre éstos y aquéllas debe existir una relación de necesidad que los hace parte del objeto de la sociedad. Tal es el caso de la contratación de la publicidad para promocionar la empresa o sus productos, o la contratación de profesionales para que realicen una consultoría o asesoría relacionada con las actividades de la empresa, etc.

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

reglamentos–, así como a la realidad de los negocios que hacen parte de su dinámica habitual.

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

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

De acuerdo con este criterio interpretativo y comoquiera que la norma determina las excepciones en consideración a la naturaleza jurídica de los

sujetos que menciona, sin hacer distinción alguna respecto de su régimen contractual, es posible concluir que la excepción predicable de las instituciones de educación superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado no resulta extensible a entidades que no cuenten con dicha naturaleza, como es el caso de las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales tienen una naturaleza jurídica especial que viene dada directamente por el artículo 356 de la Constitución Política, distinta de entidades enlistadas.

viii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con 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.

IV.Referencias normativas:

- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.

- Ley 2195 de 2022, artículo 56.
- Código de Comercio, artículo 99.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, específicamente, a partir del Concepto C-066 del 28 de enero de 2022, cuya tesis se desarrolló y complementó los conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025 y C-808 del 30 de julio de 2025. En la actualidad, la postura de Colombia Compra Eficiente está unificada en el Concepto CU-870 del 13 de agosto de 2025. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE