**PROCESOS DISCIPLINARIOS – Competencia consultiva – Alcance**

En ejercicio de las competencias de los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve 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 de la contratación estatal.

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, enjuiciar la validez de la actuación de las entidades públicas o de los particulares ni, mucho menos, calificar conductas con presunta incidencia penal, fiscal o disciplinaria, especialmente, cuando existen órganos especializados para estas materias.

Para efectos disciplinarios, el inciso 3 del artículo 226 del Código General del Proceso, normativa a la que remite el artículo 241 de la Ley 1952 de 2019 en materia probatoria, establece expresamente que “No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho”. En este contexto, lo decidido en torno a los procesos de los expedientes IUS-E-2021-116740 y IUC-D-2021-1839185 es responsabilidad única y exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.

**EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO – RUP – Obligados – Contratistas**

[…] las empresas industriales y comerciales del Estado que pretendan participar, en calidad de oferentes, en los procesos de selección abiertos por las entidades estatales que se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en principio, deben estar inscritas en el RUP, salvo que el contrato que vayan a celebrar, como contratistas, esté exceptuado por el segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. Por ejemplo, si la empresa industrial y comercial del Estado quiere participar en un procedimiento de licitación pública convocado por una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aquella debe estar inscrita en el RUP. En cambio, si desea participar en un procedimiento de selección de mínima cuantía o celebrar un contrato interadministrativo de manera directa, no está obligada a estar inscrita en el RUP, porque el segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 dispone que “No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; […]; contratos de mínima cuantía; […]”, entre otros eventos.

**ESTRUCTURAS PLURALES – Consorcios y uniones temporales – Capacidad para contratar – Finalidades**

La Corte Constitucional destaca, de un lado, que las estructuras plurales son el reconocimiento de una realidad negocial en materia de contratación estatal, y del otro, que esta colaboración económica entre sujetos de derecho permite la materialización de los fines del estado, al facilitar la efectiva ejecución de los contratos. Adicionalmente, puntualiza que la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales se reconoce sin necesidad de exigirles como condición de su ejercicio que sean personas morales lo que, hasta cierto punto, podría considerarse una evolución en la teoría de la personalidad jurídica.

**CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Empresas industriales y comerciales de Estado – Posibilidad**

Si dichas empresas pueden presentarse individualmente a los procesos de selección, también pueden hacerlo en forma plural a través de consorcios o uniones temporales. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 2160 del 2021, el consorcio o la unión temporal se da “cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato […]”. Es importante destacar que este artículo exige que la propuesta debe ser presentada conjuntamente por dos o más “personas”, sin hacer ninguna aclaración ulterior. En ese orden de ideas, como consecuencia del principio de interpretación de las normas jurídicas según el cual donde la ley no distingue no le es dado distinguir al intérprete, las dos o más personas que conforman el consorcio o la unión temporal pueden ser derecho público o de derecho privado, sin que exista limitación expresa al respecto.

Bogotá D.C., 20 de Junio de 2023



Doctora

**Elayne Liliana León Omaña**

Procuradora Delega Disciplinaria de Instrucción

Procuraduría General de la Nación

Bogotá D.C.

**Concepto C – 205 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | PROCESOS DISCIPLINARIOS – Competencia consultiva – Alcance / EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO – RUP – Obligados – Contratistas / ESTRUCTURAS PLURALES – Consorcios y uniones temporales – Capacidad para contratar – Finalidades / CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Empresas industriales y comerciales de Estado – Posibilidad |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20230505004008 |

Respetada doctora León Omaña:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la consulta radicada el 5 de mayo de 2023.

1. **Problema planteado**

Para efectos de los procesos disciplinarios adelantados por su despacho bajo los expedientes IUS-E-2021-116740 y IUC-D-2021-1839185, en cumplimiento del auto 28 de abril de 2023, usted solicita que la Agencia “Se pronuncie sobre la viabilidad que dos empresas industriales y comerciales del Estado constituyan una unión temporal para ofertar en un proceso de contratación estatal y los parámetros conforme a los cuales se determina la participación de aquellas, en esa forma de asociación […]”.

1. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias de los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve 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 de la contratación estatal.

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[[1]](#footnote-2). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, enjuiciar la validez de la actuación de las entidades públicas o de los particulares ni, mucho menos, calificar conductas con presunta incidencia penal, fiscal o disciplinaria, especialmente, cuando existen órganos especializados para estas materias.

Para efectos disciplinarios, el inciso 3 del artículo 226 del Código General del Proceso, normativa a la que remite el artículo 241 de la Ley 1952 de 2019 en materia probatoria, establece expresamente que “No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho”. En este contexto, lo decidido en torno a los procesos de los expedientes IUS-E-2021-116740 y IUC-D-2021-1839185 es responsabilidad única y exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, al margen de las conductas investigadas en los expedientes anteriormente citados– resolverá la consulta conforme a las normas generales del sistema de compras públicas. Al respecto, en los Conceptos C-133 del 7 de abril de 2021 y C-416 del 18 de agosto de 2021, Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la posibilidad de que las empresas industriales y comerciales del Estado se presenten como oferentes en los procedimientos de selección. Por otra parte, también se ha pronunciado sobre las estructuras plurales en los Conceptos C-586 del 28 de agosto de 2020, C-518 del 9 de septiembre de 2020, C-627 del 19 de septiembre de 2020 y C-660 del 12 de noviembre de 2020[[2]](#footnote-3). En lo pertinente, algunas consideraciones realizadas en los conceptos mencionados se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

Aunque el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012, establece la regla general de que “Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal”, asimismo incorpora algunas excepciones en el segundo inciso. Sin embargo, tales excepciones a la obligación de inscribirse en el RUP son taxativas y se rigen por una interpretación restrictiva. Así lo establece el artículo 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015, al disponer que la inscripción en el RUP es imperativa para los sujetos mencionados en el primer inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, “[…] salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley”.

En este sentido, las empresas industriales y comerciales del Estado que pretendan participar, en calidad de oferentes, en los procesos de selección abiertos por las entidades estatales que se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en principio, deben estar inscritas en el RUP, salvo que el contrato que vayan a celebrar, como contratistas, esté exceptuado por el segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. Por ejemplo, si la empresa industrial y comercial del Estado quiere participar en un procedimiento de licitación pública convocado por una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aquella debe estar inscrita en el RUP. En cambio, si desea participar en un procedimiento de selección de *mínima cuantía* o celebrar un contrato interadministrativo de manera *directa*, no está obligada a estar inscrita en el RUP, porque el segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 dispone que “No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; […]; contratos de mínima cuantía; […]”, entre otros eventos.

Por ello, las empresas industriales y comerciales del Estado, que tengan el propósito de actuar como oferentes y eventuales contratistas de las entidades estatales que se rigen por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones normativas complementarias, deben –salvo excepción legal– estar inscritas en el RUP, pues dichas empresas son personas jurídicas domiciliadas en Colombia. Esto por cuanto una empresa industrial y comercial del Estado es una entidad descentralizada por servicios y, en consecuencia, reúne los tres atributos principales de la descentralización: i) personería jurídica, ii) autonomía administrativa y financiera, y iii) patrimonio propio. En efecto, el artículo 85 de la Ley 489 de 1998 expresa que:

“Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

a) Personería jurídica;

b) Autonomía administrativa y financiera;

c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

[…]”.

Por consiguiente, si no cabe duda de que las empresas industriales y comerciales del Estado son personas jurídicas domiciliadas en Colombia, están dentro del alcance de la regla general prevista en el primer inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, que como se indicó, exige la inscripción en el RUP a las personas jurídicas domiciliadas en el país. Tal inciso no distingue entre personas jurídicas *de derecho público* y *de derecho privado*. En consecuencia, no podría decirse que como las empresas industriales y comerciales del Estado son personas jurídicas de derecho público, no están obligadas a inscribirse en el RUP. En otras palabras, dichas empresas pueden actuar como oferentes en los procesos de selección, pero cuando asuman dicha calidad, deberán estar inscritos en el RUP salvo excepción legal.

Ahora bien, el segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 consagra una excepción al deber de inscripción en el RUP, que menciona a las empresas industriales y comerciales del Estado, en los siguientes términos: “No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en […] los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado”. Pero, tal excepción debe interpretarse en armonía con la causal de contratación de selección abreviada contenida en el artículo 2, numeral 2, literal g) de la misma ley, que está redactada en los mismos términos, pues dice que debe implementarse tal modalidad de selección para “Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales […]”.

Obsérvese que el artículo precitado utiliza, textualmente, la misma oración. Esto significa que, cuando el legislador utilizó dicha frase, lo hizo concibiendo a las empresas industriales y comerciales del Estado como *contratantes* y no como *contratistas*, pues las causales de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 se dirigen a las entidades estatales contratantes, es decir, a los órganos del Estado señalados en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 que pretendan convocar un procedimiento de selección plural –licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía– o de contratación directa.

Bajo este entendido, cuando el segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 indica que “No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en […] los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado”, debe interpretarse, en armonía con el artículo 2, numeral 2, literal g) de la Ley 1150 de 2007, que si una empresa industrial y comercial del Estado sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en virtud del artículo 2, numeral 1, literal a) de la Ley 80 de 1993–[[3]](#footnote-4) abre un proceso de selección abreviada, actuando en calidad de contratante, no puede exigir que los oferentes estén inscritos en el RUP, como requisito habilitante. En tal caso, la empresa industrial y comercial del Estado que efectúa la convocatoria pública –es decir, a través del acto administrativo de apertura de la selección abreviada–, debe aplicar lo dispuesto en la parte final del segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. En efecto, allí se establece que a la empresa industrial y comercial del Estado le corresponde en ese evento “[…] cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes”. Así lo ha interpretado la doctrina:

Lo anterior traduce que: (i) el oferente y contratista que caiga respecto de alguno de esos eventos, no necesita estar inscrito en el RUP sino que puede presentar la oferta y/o celebrar el contrato sin ese requisito; (ii) en tales eventos la entidad no podrá exigir la previa inscripción so pena de violar la ley; (iii) en los pliegos de condiciones de los procesos de selección que tengan por objeto alguno de ellos, se debe regular lo concerniente a los requisitos habilitantes y la manera de su acreditación, indicando los documentos precisos y concretos, así como su forma de presentación, por tratarse de los únicos casos en que el pliego puede solicitar documentos distintos al certificado de inscripción en el RUP para comprobar lo atinente a dichos requisitos (capacidad jurídica, experiencia, capacidad financiera y de organización). Esto es que será la entidad estatal contratante la que cumple en cada proceso de selección la función verificadora que está normalmente a cargo de las cámaras de comercio[[4]](#footnote-5).

Situación distinta se presenta si una empresa industrial y comercial del Estado actuará como *oferente* y eventual *contratista* de una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Si para el procedimiento contractual en el que la empresa industrial y comercial del Estado presentará su oferta no cabe ninguna de las excepciones del artículo 6, inciso 2, de la Ley 1150 de 2007, entonces debe estar inscrita en el RUP como requisito para participar. Tal fue la interpretación que adoptó la Subdirección de Gestión Contractual, en respuesta a la consulta con radicado No. 416140005007 del 30 de septiembre de 2016, cuando al preguntársele si “Una Empresa Industrial y Comercial del Estado debe estar inscrita en el Registro Único de Proponentes para participar en un proceso de selección abreviada de menor cuantía ya sea como proponente individual o como miembro de un proponente plural”, contestó: “Sí, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado que pretendan participar como oferentes dentro de un Proceso de Contratación deben estar inscritas en el Registro Único de Proponentes, bien sea para participar individualmente o como miembro de un proponente plural”.

En esta oportunidad se reitera dicha postura, para concluir que la empresa industrial y comercial del Estado podrá actuar en calidad de oferente en un procedimiento de selección convocado por una entidad estatal que se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sin embargo, esta debe registrarse en el RUP, salvo que se configure alguna excepción de las señaladas en el inciso segundo del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. La razón que subyace a esta idea es que la empresa industrial y comercial del Estado debe sujetarse al régimen de la entidad contratante, es decir, de la entidad que se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, dentro del cual se encuentra el deber general de inscribirse en el RUP si aspira a contratar con el Estado.

Si dichas empresas pueden presentarse individualmente a los procesos de selección, también pueden hacerlo en forma plural a través de consorcios o uniones temporales. En efecto, de acuerdo con el Código Civil, la capacidad se refiere a la facultad que la ley le confiere a la persona para ejercer derechos y contraer obligaciones. Esta norma parte del supuesto de que todas las personas naturales mayores de edad son capaces, con excepción de aquellas que la ley expresamente excluye de esta presunción –artículos 1502, 1503 y 1504–, y de que la capacidad de las personas jurídicas se circunscribe a su objeto social –artículo 99 del Código de Comercio–. Al respecto, el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 –modificado por el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021– dispone que: “Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales […] los consorcios y uniones temporales”.

La capacidad para contratar, e incluso la de realizar actos jurídicamente vinculantes como la presentación de una oferta en un procedimiento de selección de contratistas, se consideró por mucho tiempo uno de los atributos de la personalidad reservado, en tanto tal, a las personas jurídicas y naturales. No obstante, el progreso en las formas negociales y asociativas hizo necesario reconocer nuevas estructuras plurales y otorgarles ciertos atributos que tradicionalmente habían estado reservados a las personas jurídicas. Tal es precisamente el caso de la capacidad para contratar otorgada a los consorcios y uniones temporales. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido:

“Respecto de la capacidad legal para contratar y la personalidad jurídica señala, que la Ley 80 de 1993 al crear las figuras de los consorcios y uniones temporales, y construirlas como sujetos de la contratación administrativa, reconoce una realidad del mundo negocial: la necesidad de los contratos de colaboración económica para la efectiva realización de proyectos de contratación pública, altamente especializados e intensivos en capital y, así mismo, indispensables para que el Estado Social de Derecho, cumpla los cometidos para los cuales fue instituido- Preámbulo, artículos 1 y 2 de la Carta Política.

[…]

En torno a la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales la jurisprudencia constitucional ha expresado que el Estatuto de contratación les reconoce este atributo sin exigirles como condición de su ejercicio la de ser personas morales. También ha dicho que el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales”[[5]](#footnote-6).

La Corte Constitucional destaca, de un lado, que las estructuras plurales son el reconocimiento de una realidad negocial en materia de contratación estatal, y del otro, que esta colaboración económica entre sujetos de derecho permite la materialización de los fines del estado, al facilitar la efectiva ejecución de los contratos. Adicionalmente, puntualiza que la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales se reconoce sin necesidad de exigirles como condición de su ejercicio que sean personas morales lo que, hasta cierto punto, podría considerarse una evolución en la teoría de la personalidad jurídica.

Debido a que los consorcios y las uniones temporales no son personas jurídicas, su creación depende de un acuerdo en el que concurre la voluntad de sus integrantes para regular su objeto, la participación de los miembros, las obligaciones frente al proyecto, su responsabilidad, la forma en que regirán sus relaciones internas y el relacionamiento con la entidad contratante, mediante la designación de un representante, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993. En lo pertinente, la norma precitada dispone que:

“Artículo 7º.- ENTIDADES A CONTRATAR. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2160 de 2021. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[…]

6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

[…]

Parágrafo 1º.- Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.

[…]”.

 Como se observa, el artículo citado señala que el consorcio o la unión temporal se da “cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato […]”. Es importante destacar que este artículo exige que la propuesta debe ser presentada conjuntamente por dos o más “personas”, sin hacer ninguna aclaración ulterior. En ese orden de ideas, como consecuencia del principio de interpretación de las normas jurídicas según el cual donde la ley no distingue no le es dado distinguir al intérprete, las dos o más personas que conforman el consorcio o la unión temporal pueden ser derecho público o de derecho privado, sin que exista limitación expresa al respecto.

**3. Respuesta**

Usted solicita que la Agencia “Se pronuncie sobre la viabilidad que dos empresas industriales y comerciales del Estado constituyan una unión temporal para ofertar en un proceso de contratación estatal y los parámetros conforme a los cuales se determina la participación de aquellas, en esa forma de asociación […]”.

Conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras públicas, la empresa industrial y comercial del Estado podrá actuar en calidad de oferente en un procedimiento de selección convocado por una entidad estatal que se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sin embargo, esta debe registrarse en el RUP, salvo que se configure alguna excepción de las señaladas en el inciso segundo del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. La razón que subyace a esta idea es que la empresa industrial y comercial del Estado debe sujetarse al régimen de la entidad contratante, es decir, de la entidad que se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, dentro del cual se encuentra el deber general de inscribirse en el RUP si aspira a contratar con el Estado.

Si dichas empresas pueden presentarse individualmente a los procesos de selección, también pueden hacerlo en forma plural a través de consorcios o uniones temporales. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 2160 del 2021, el consorcio o la unión temporal se da “cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato […]”. Es importante destacar que este artículo exige que la propuesta debe ser presentada conjuntamente por dos o más “personas”, sin hacer ninguna aclaración ulterior. En ese orden de ideas, como consecuencia del principio de interpretación de las normas jurídicas según el cual donde la ley no distingue no le es dado distinguir al intérprete, las dos o más personas que conforman el consorcio o la unión temporal pueden ser derecho público o de derecho privado, sin que exista limitación expresa al respecto.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con el inciso 3 del artículo 226 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 241 del Código General Disciplinario, el presente oficio no tiene el valor de un dictamen pericial, pues versa sobre puntos de derecho. En consecuencia, lo decidido en torno a los procesos de los expedientes IUS-E-2021-116740 y IUC-D-2021-1839185 es responsabilidad única y exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:  | Juan David Montoya PenagosContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó | Juan David Cárdenas Cabeza Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó:  | Nohelia del Carmen Zawady PalacioSubdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”. [↑](#footnote-ref-2)
2. Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos%20). [↑](#footnote-ref-3)
3. Evento especial es el de las empresas industriales y comerciales del Estado que actúan en competencia con el sector público o privado, del nivel nacional o internacional, o que ejercen su actividad en un mercado regulado, pues en este caso, al tenor del artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, se encuentran exceptuadas de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [↑](#footnote-ref-4)
4. DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal, 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 200. [↑](#footnote-ref-5)
5. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-6)