**OPERACIÓN LOGÍSTICA ‒ Contrato atípico mixto ‒ Actividades**

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como “[…] todos los actos jurídicos generadores de obligaciones […] derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad […]”, por lo que las partes están facultadas para suscribir *contratos mixtos*. Como una forma de contratación atípica, estos se caracterizan por acumular prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común. Precisamente, los contratos de operación logística tienen esta naturaleza, porque –sin perjuicio de las demás obligaciones que pacten las partes– es frecuente que en la práctica tengan componentes de compraventa, suministro, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, transporte, etc., de donde se desprende la existencia de prestaciones de una o más tipologías contractuales.

**CONTRATOS ESTATALES – Capacidad jurídica – Requisitos esenciales**

Mas allá de la tipicidad o no del negocio, es necesario tener en cuenta que la capacidad contractual para celebrar contratos estatales se encuentra regulada en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, los contratos de operación logística pueden celebrarse con cualquier persona que tenga dentro de su misionalidad u objeto la ejecución de esta actividad. Por otra parte, al margen de la tipificación del negocio en el ordenamiento jurídico, la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 del Código Civil, depende de los requisitos previstos en el inciso primero de los artículos 39 y 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

**MODALIDADES DE SELECCIÓN – Regla General –** **Excepciones**

Para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los procesos de selección se rigen por el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. El numeral uno, inciso primero, de la norma citada dispone que “La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo”, norma que sustituye el derogado numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de transparencia.

De esta manera, salvo norma especial que ordene la celebración del negocio jurídico por otra modalidad de selección, debe aplicarse la regla general de licitación pública. Por ello, dependiendo del objeto o el valor de presupuesto oficial, es posible la aplicación de otros procedimientos contractuales, pero estos solo proceden si se enmarcan en las causales que establece la norma respecto de cada modalidad.

(…)

En lo que respecta a los contratos de operación logística es importante precisar que, debido a su naturaleza de contratos mixtos, esto es que acumula prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común, y teniendo en cuenta que no hay procedimiento de selección reservado exclusivamente a este tipo contractual, no es posible establecer un criterio universal y absoluto que determine la procedencia de una modalidad de contratación específica y única para su celebración.

**PRINCIPIO DE PLANEACIÓN**

conforme al principio de planeación la entidad deberá determinar la forma en la que se contratará las actividades de operación logística durante la vigencia fiscal, atendiendo a la necesidad a satisfacer, a la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, a los costos que podrían demandar la celebración y ejecución del contrato, la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago producto y demás condiciones. De este modo, se trata de una decisión discrecional de la administración.

Para una debida planeación, la entidad tiene la obligación de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones - PAA, que es un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las entidades públicas, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva.

Bogotá D.C., 17 de diciembre de 2024



Señor

**José Luis Noreña Restrepo**

norenajoseluis9@gmail.com

Medellín, Antioquia

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 855 de 2024** |
| **Temas:**  | OPERACIÓN LOGÍSTICA ‒ Contrato atípico mixto ‒ Actividades / CONTRATOS ESTATALES – Capacidad jurídica – Requisitos esenciales / MODALIDADES DE SELECCIÓN – Regla General – Excepciones – PRINCIPIO DE PLANEACIÓN  |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta con radicado No. P20241113011380  |

Estimado señor Noreña Restrepo:

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 remitida por la Contraloría General de Antioquia el 13 de noviembre de 2024, en la cual pregunta sobre lo siguiente:

1. *¿**Cuál es la modalidad de contratación por la cual se debe adelantar la adquisición de la logística, contratación directa o procesos de participación según la cuantía cómo lo son mínima cuantía, selección abreviada o licitación pública?*
2. *¿Para la anualidad solo se puede suscribir un proceso de logística que aborde todas las necesidades de la Entidad o puedo suscribir varios procesos de logística conforme se van desarrollando las necesidades de la entidad?*

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

Conforme lo expuesto, en aras de 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 particulares y concretas mencionadas en las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problemas planteados:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es la modalidad de contratación por la cual se debe adelantar los contratos de operación logística?

1. **Respuestas:**

|  |
| --- |
| Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como “[…] todos los actos jurídicos generadores de obligaciones […] derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad […]”, por lo que las partes están facultadas para suscribir *contratos mixtos*. Como una forma de contratación atípica, estos se caracterizan por acumular prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común. Precisamente, los contratos de operación logística tienen esta naturaleza, porque –sin perjuicio de las demás obligaciones que pacten las partes– es frecuente que en la práctica tengan componentes de compraventa, suministro, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, transporte, etc., de donde se desprende la existencia de prestaciones de una o más tipologías contractuales.En este contexto, debido a su naturaleza de contratos mixtos y teniendo en cuenta que no hay procedimiento de selección reservado exclusivamente a este tipo contractual, no es posible establecer un criterio universal y absoluto que determine la procedencia de una modalidad de contratación específica y única para su celebración. Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en este concepto sobre los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con actividades operativas, logísticas o asistenciales.En este orden de ideas, la entidad será responsable de establecer la modalidad de selección aplicable a los contratos de operación logística de acuerdo con el objeto, la cuantía, las obligaciones y demás condiciones específicas del contrato a ejecutar. Esta determinación se realizará considerando el marco regulatorio vigente para cada una de las modalidades de selección establecidas, garantizando la transparencia, eficiencia y legalidad en el proceso de contratación. Además, conforme al principio de planeación la entidad deberá determinar la forma en la que se contratará las actividades de operación logística durante la vigencia fiscal, atendiendo a la necesidad a satisfacer, a la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, a los costos que podrían demandar la celebración y ejecución del contrato, la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago producto y demás condiciones. De este modo, se trata de una decisión discrecional de la administración. Así las cosas, aunque es una decisión autónoma de la entidad la contratación que se llevará a cabo durante la vigencia fiscal, esta determinación se deberá realizar respetando los principios de planeación, economía y eficiencia administrativa, procurando que los trámites se adelanten con austeridad de tiempo, medios y gastos y que no se generen mayores sobrecostos. Por tanto, se hace un llamado a todas las entidades estatales a atender debidamente el principio de planeación, asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles. |

1. **Razones de las respuestas:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone que “Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–.

De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales[[1]](#footnote-2). Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

“[…] no hace otra cosa que aprovechar ciertos principios rectores de la contratación general que aunque tengan su consagración en códigos de derecho privado como el civil o el comercial, no son propios y exclusivos de este derecho. Baste pensar en los requisitos de consentimiento válido, objeto y causa lícitos, capacidad, elementos esenciales según la naturaleza de cada contrato, responsabilidad, naturaleza de las obligaciones emanadas de los mismos, etc. etc. Extremos éstos que de derecho privado no tienen sino su presentación formal o el nombre y que la tradición, desde su origen romano, se acostumbró a calificarlos así y a no preocuparse por su cuestionamiento o definición.

En otras palabras, extremos como los indicados no son ni de derecho público ni de derecho privado, sino, simplemente, de derecho propio, aplicables a toda relación contractual, con prescindencia de la naturaleza de los sujetos involucrados en la misma”[[2]](#footnote-3).

 Ello no implica una privatización absoluta del régimen contractual de las entidades públicas, pues la Ley 80 de 1993 –entre otros aspectos– regula especialmente la capacidad jurídica –inhabilidades, incompatibilidades, consorcios y uniones temporales y registro único de proponentes–, las reglas de selección objetiva –procedimientos de selección–, así como algunos aspectos de ejecución contractual –manejo del riesgo, cláusulas exorbitantes y tipologías contractuales–. Por ello, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto de Contratación, es posible la aplicación de las normas de derecho privado.

ii. Esta precisión es importante, porque el grueso de los *contratos típicos* –v. gr. compraventa, arrendamiento, mutuo, comodato, depósito, suministro, transporte, etc.– se encuentran en el Código Civil y en el Código de Comercio, por lo que allí encuentran gran parte de su régimen jurídico. Sin embargo, ello no obsta para la existencia de *contratos atípicos*, pues –aunque no corresponden a un molde legal predefinido– en ellos obra con mayor alcance la libertad contractual. Como explica la doctrina:

“En los actos jurídicos atípicos se refleja en su mayor alcance, el postulado de la autonomía de la voluntad privada, pues es en ellos donde los interesados, consultando su mejor conveniencia, determinan los efectos que han de producir, su alcance, sus condiciones y modalidades, aunque las respectivas estipulaciones no se amolden a los actos patrones reglamentados por la ley. ‘Bajo nuestro régimen jurídico —explica la Corte Suprema de Justicia—, la ley reglamenta ciertos tipos de contratos, lo cual no impide al tráfico moverse dentro de especies de convenciones distintas que satisfagan necesidades no previstas por el legislador, debido a que él obtiene sus materiales del pasado y se halla a menudo en retardo respecto de los hechos económicos’"[[3]](#footnote-4).

El inciso primero del precitado artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como “[…] todos los actos jurídicos generadores de obligaciones […] derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad […]”, por lo que las partes están facultadas para suscribir *contratos mixtos*. Como una forma de contratación atípica, estos se caracterizan por acumular prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común, es decir, “Su finalidad económica es única y condensa el propósito perseguido por los contratantes. Las diversas prestaciones, aunque corresponden a diversos contratos típicos, se subordinan a esa finalidad e intención de las partes”[[4]](#footnote-5).

En este contexto, es importante diferenciar los “contratos mixtos” de las “uniones de contratos”. En el *contrato mixto* existe un solo acuerdo con elementos de diversos tipos de contrato, mientras que en las *uniones de contrato* cada uno de ellos mantiene su régimen y autonomía. Para esta distinción corresponde identificar la causa del contrato, es decir, el móvil para celebrarlo: si existe unidad causal corresponde a un “contrato mixto”; de lo contrario, es una “unión de contratos”[[5]](#footnote-6).

Respecto a los contratos de operación logística, estos corresponden a *contratos mixtos*. De hecho, sin perjuicio de las demás obligaciones que pacten las partes, es frecuente que en la práctica tengan componentes de compraventa, suministro, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, transporte, etc., de donde se desprende la existencia de prestaciones de una o más tipologías contractuales[[6]](#footnote-7). Por ello, como contrato atípico, la doctrina sugiere integrar su contenido teniendo en cuenta los siguientes criterios: “[…] 1°) las leyes imperativas; 2°) las cláusulas libremente redactadas o estipuladas por los agentes; 3°) las reglas generales de los actos jurídicos y de los contratos, según el caso; 4°) las reglas propias del contrato típico más próximo o semejante, y 5°) la doctrina constitucional y los principios generales de derecho”[[7]](#footnote-8).

Mas allá de la tipicidad o no del negocio, es necesario tener en cuenta que la capacidad contractual para celebrar contratos estatales se encuentra regulada en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993. De conformidad con la norma citada, “Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes […]”. De acuerdo con la modificación de la Ley 2160 de 2021, la norma agrega lo siguiente: “[…] También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993 […] las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas […]; y los consorcios y uniones temporales”. De esta manera, los contratos de operación logística pueden celebrarse con cualquier persona que tenga dentro de su misionalidad u objeto la ejecución de esta actividad[[8]](#footnote-9).

Asimismo, para efectos de individualizar sus requisitos esenciales, el artículo 1501 del Código Civil dispone que corresponden a “[…] aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente […]”. Sobre este último elemento de la norma citada, en la medida que el contrato de operación logística es una mezcla de prestaciones de otras tipologías, éste no pierde su calificación por la ausencia de una o varias de ellas. Es decir, “[…] no es admisible un juicio de comparación con las figuras típicas del ordenamiento, en virtud de la indeterminación inherente antes de su perfeccionamiento, pues […] este es fruto de la mera autonomía privada de las partes, la cual da vida a una figura absolutamente extraña a los tipos contractuales establecidos por las normas jurídicas del ordenamiento jurídico y por la costumbre […]”[[9]](#footnote-10).

Al margen de la tipicidad o no del negocio, la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 *ibidem*, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por un lado, “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. Por otra parte, “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

iii. Para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los procesos de selección se rigen por el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. El numeral uno, inciso primero, de la norma citada dispone que “La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo”, norma que sustituye el derogado numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de transparencia.

De esta manera, salvo norma especial que ordene la celebración del negocio jurídico por otra modalidad de selección, debe aplicarse la regla general de licitación pública. Por ello, dependiendo del objeto o el valor de presupuesto oficial, es posible la aplicación de otros procedimientos contractuales, pero estos solo proceden si se enmarcan en las causales que establece la norma respecto de cada modalidad.

En efecto, el numeral 2 de la Ley 1150 de 2007 se refiere la modalidad de contratación de selección abreviada prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual y establece unas causales específicas para la aplicación de este procedimiento. Por su parte, el numeral 3 establece el concurso de méritos que corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. El numeral 4 regula la contratación directa que procede de manera excepcional solo en los casos que allí se determinan y el numeral 5 se refiere a la contratación de mínima cuantía, cuyo valor no excede del diez por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto.

Sobre las modalidades de selección de contratista establecidas en la Ley 1150 de 2007, el Consejo de Estado precisó:

“[…]el estatuto de contratación pública tiene establecidas unas modalidades de selección de contratistas que permiten determinar la ruta de escogencia de la propuesta más favorable a los intereses del Estado que, en términos generales, se define según (i) las características del objeto, (ii) la función y el fin perseguido con la futura contratación, o (iii) por la cuantía, constituyéndose estos mecanismos en una forma o procedimiento que admite múltiples contenidos, según la necesidad que se pretende suplir. Al lado de lo anterior, se resalta el carácter inmodificable que reviste cada una de tales modalidades, pues según lo preceptúa el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, está “prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva”; mandato que afirma la relación de medio a fin, indisoluble, entre el proceso de selección y el respectivo contrato”[[10]](#footnote-11).

En este contexto, la entidad estatal es responsable de determinar la modalidad de selección aplicable a la contratación que desarrollará, con base en los parámetros del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, teniendo en cuenta la necesidad a satisfacer, el objeto contractual, la cuantía y demás aspectos fundamentales que permitan establecer la procedencia de la licitación pública, como regla general, o de alguna de las excepciones señaladas. Esta decisión debe garantizar que se elija la modalidad de contratación adecuada para asegurar una selección objetiva en cumplimiento de los procedimientos legales aplicables en cada caso.

En lo que respecta a los contratos de operación logística es importante precisar que, debido a su naturaleza de contratos mixtos, esto es que acumula prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común, y teniendo en cuenta que no hay procedimiento de selección reservado exclusivamente a este tipo contractual, no es posible establecer un criterio universal y absoluto que determine la procedencia de una modalidad de contratación específica y única para su celebración.

En esta medida, previo análisis que realice la entidad del objeto y su alcance, las obligaciones, la cuantía, la necesidad a satisfacer y demás aspectos esenciales, es posible que la escogencia del contratista para la celebración del contrato de operación logística se efectúe mediante la licitación pública, como regla general, así como también es viable su celebración a través de la selección abreviada por menor cuantía o la mínima cuantía, siempre que se cumplan con las condiciones para su desarrollo por estas modalidades. Lo anterior, dado que estos procedimientos no tienen asociado un objeto contractual en particular pues su determinación esta ligada a la cuantía del proceso, por lo que nada obsta para que se puedan emplear estas modalidades en los contratos de operación logística.

En relación con la modalidad de contratación directa es pertinente señalar que conforme lo dispone el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales se efectuar mediante esta modalidad de selección. El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 regula esta causal y desarrolla los conceptos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Esta norma señala:

“Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, *así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.*

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan en­comendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”. (Énfasis por fuera de texto)

En este sentido, es importante precisar que como especies del género prestación de servicios, la jurisprudencia se ha encargado de definir los contratos de prestación de servicios profesionales y los de apoyo a la gestión. El primero, denominado contrato propiamente dicho de prestación de servicios profesionales se caracteriza por desarrollar actividades identificables e intangibles que demandan competencias y habilidades profesionales y especializadas, tendientes a satisfacer las necesidades relacionadas con la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad. Por su parte, el contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión, es aquel tendiente a desarrollar actividades en las cuales no se requiere personal profesional. Se involucra un saber técnico e implica el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc.

Dentro del objeto contractual de los contratos de prestación de servicios profesionales y de los de simple apoyo a la gestión, pueden tener lugar las actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que en cada caso se cumplan los requisitos del tipo de contrato y exista correspondencia con las necesidades de la administración y el principio de planeación. De cualquier forma, si se desarrollan estas actividades en el contexto de las especies de contratos de prestación de servicios ya citadas, debe tenerse en cuenta que el objeto siempre debe estar relacionado con la necesidad de satisfacer la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad, para suplir las falencias de esta.

De esta manera, si bien las actividades operativas, logísticas o asistenciales de las que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 se pueden contratar por la vía de los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, esta no es una causal exclusiva para las actividades de logística. Además, se hace énfasis en que estas actividades, en el marco de los contratos de prestación de servicios, serán destinadas al apoyo, acompañamiento y soporte relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano. De este modo, corresponde a cada entidad estatal determinar si las actividades a contratar se enmarcan en esta causal de contratación, de acuerdo con sus necesidades, el objeto contractual particular, las obligaciones a desarrollar, las normas del sistema de compras públicas y el marco jurisprudencial desarrollado en torno a los contratos de prestación de servicios.

Por otro lado, resulta pertinente anotar que los contratos de operación logística también podrían ser celebrados en el marco de un contrato interadministrativo. En efecto, aunque la ley no la definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015 califica a los contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales. De acuerdo con lo anterior, es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales. Por ello, los mismos pueden contener obligaciones de diversas tipologías contractuales o de una la combinación entre las mismas, como en contratos atípicos mixtos. Lo anterior en la medida que son las partes, no el objeto de las obligaciones, lo que define la existencia de este tipo de negocios.

En ese sentido, los contratos interadministrativos se caracterizan por los sujetos que intervienen y por la modalidad de selección que la ley permite aplicar para su celebración, ya que comporta un grado de excepcionalidad frente a las demás tipologías contractuales, donde los sujetos no están restringidos a una cualificación particular y aplican otras modalidades de selección. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece la contratación directa como la modalidad de selección aplicable, por regla general, a la celebración de los contratos interadministrativos.

Sin embargo, la ley no limitó la celebración de contratos interadministrativos a la modalidad de selección de contratación directa, pues solo estableció, excepcionalmente, su celebración de manera directa cuando dos o más entidades del Estado, con el fin de materializar funciones administrativas de interés común para ambas partes, celebran un negocio jurídico. No obstante, es posible que se celebren contratos o convenios interadministrativos en el marco de un proceso donde sea posible la participación de los interesados en ofertar, es decir, a través de las otras modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007 diferentes a la de contratación directa, pues, como se indicó, la existencia de un contrato interadministrativo no está determinada por la modalidad de selección, sino por la calidad de las partes que lo suscriben, es decir, debe tratarse de entidades estatales.

En este orden de ideas, la entidad será responsable de establecer la modalidad de selección aplicable a los contratos de operación logística de acuerdo con el objeto, la cuantía, las obligaciones y demás condiciones específicas del contrato a ejecutar. Esta determinación se realizará considerando el marco regulatorio vigente para cada una de las modalidades de selección establecidas, garantizando la transparencia, eficiencia y legalidad en el proceso de contratación.

Además, conforme al principio de planeación la entidad deberá determinar la forma en la que se contratará las actividades de operación logística durante la vigencia fiscal, atendiendo a la necesidad a satisfacer, a la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, a los costos que podrían demandar la celebración y ejecución del contrato, la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago producto y demás condiciones. De este modo, se trata de una decisión discrecional de la administración.

Para una debida planeación, la entidad tiene la obligación de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones - PAA, que es un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las entidades públicas, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva[[11]](#footnote-12). De este modo, el PAA se considera un documento de carácter estimativo que tiene entre otras finalidades, la de “servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan”[[12]](#footnote-13).

Así las cosas, aunque es una decisión autónoma de la entidad la contratación que se llevará a cabo durante la vigencia fiscal, esta determinación se deberá realizar respetando los principios de planeación, economía y eficiencia administrativa, procurando que los trámites se adelanten con austeridad de tiempo, medios y gastos y que no se generen mayores sobrecostos. Por tanto, se hace un llamado a todas las entidades estatales a atender debidamente el principio de planeación, asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles.

1. **Referencias normativas:**

|  |
| --- |
| * Ley 80 de 1993, artículos 6, 13, 32, 39, 40 y 41.
* Ley 1150 de 2007, artículo 2.
* Código Civil, artículo 1501.
* Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.9
* CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018. Rad. 2.386. C.P. Edgar González López.
* CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad. 61.463. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el concepto C-803 del 19 de noviembre de 2024 analizó el contrato de operación logística. Este y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Le informamos que ya se encuentra disponible la actualización del Manual de Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación. Esta herramienta ofrece una orientación valiosa para que las entidades públicas determinen los acuerdos comerciales que deben incluir en sus procesos contractuales. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [manual\_para\_el\_manejo\_de\_acuerdos\_comerciales\_vf.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Fcce_documents%2Fmanual_para_el_manejo_de_acuerdos_comerciales_vf.pdf&data=05%7C02%7Ctatiana.baquero%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181871466195%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=8JPL8U8%2BUsoXqWJgnrOpKmb4JvaeXj2NTCvMf0kLiw8%3D&reserved=0)

También le invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía , los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital&data=05%7C02%7Ctatiana.baquero%40colombiacompra.gov.co%7C096eca3fdcca424ff1c708dcf932f947%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638659244553532947%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=VfCfdu%2FNTKizYJ%2BTcSRg1Tea2hVJZb3yqJJaoilRkDk%3D&reserved=0)

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,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Tatiana Baquero IguaránContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1 ‒ 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Cfr. BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. pp. 78-79. [↑](#footnote-ref-2)
2. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Octava edición. Medellín: Señal Editora, 2013. p. 627. [↑](#footnote-ref-3)
3. OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo & OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. Séptima edición. Bogotá: Temis, 2021. p. 50. [↑](#footnote-ref-4)
4. SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho público contractual: Bogotá: Legis, 2014. p. 238. Al respecto, la doctrina considera que “Esta clase de contratos está constituida por aquellas figuras cuyos elementos son conocidos (elementos legales); dispuestos, sin embargo, en combinaciones diferentes a las que se pueden apreciar en los contratos típicos y que, además, han sido tomadas de más de un tipo de contrato. Estos elementos pueden encontrarse en una relación de coordinación o de subordinación” (Cfr. ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. Contratos mercantiles: contratos atípicos. Octava edición. Bogotá: Legis, 2015. p. 36). [↑](#footnote-ref-5)
5. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018. Rad. 2.386. C.P. Edgar González López. [↑](#footnote-ref-6)
6. REYES GARCÉS, Henry Mauricio & RODRÍGUEZ BURBANO, Aura Yolima. Una apuesta por el concepto de persona razonable: análisis a partir del contrato atípico de servicios logísticos. Consultado el 11 de noviembre en la página web <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/7201/10297#toc>. [↑](#footnote-ref-7)
7. OSPINA FERNÁNDEZ & OSPINA ACOSTA, Op. cit., p. 51. [↑](#footnote-ref-8)
8. Como señala la doctrina, “Las partes del contrato de servicios logísticos serán, de un lado, el empresario, sea este una persona natural o jurídica, que en todo caso requiere la prestación de los servicios de valor agregado ofrecidos por el operador. *De otro, se encuentra el operador logístico, esto es, la persona natural o jurídica que dispone de infraestructura y capacidad operacional adecuadas para ofrecer en el mercado servicios que suponen dotar de ‘valor agregado’ la cadena de abastecimiento, producción o distribución del bien respectivo, mediante la prestación de servicios logísticos durante las fases que van desde la consecución de las materias primas hasta la entrega del producto elaborado al consumidor final*” (Cfr. FRANCO ZÁRATE, Javier Andrés. Aspectos legales de la logística comercial y los contratos de servicios logísticos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 159). [↑](#footnote-ref-9)
9. SÁNCHEZ TRUJILLO, Juan Pablo. Completitud de la oferta del contrato atípico: elementos esenciales del contrato atípico como requisito de delimitación del objeto de la oferta mercantil. Consultado el 11 de noviembre de 2024 en la página web <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/331285/20790715>. [↑](#footnote-ref-10)
10. CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad. 61.463. C.P. José Roberto Sáchica Méndez. [↑](#footnote-ref-11)
11. Los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.3 y 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 establecen el deber de las entidades de “elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año”. [↑](#footnote-ref-12)
12. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-13)