SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA
RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES A LA INVITACION PUBLICA DEL PROCESO DE MINIMA CUANTÍA No. MC-CIC-9226-355-2026

OBJETO: Obra consistente en mantenimiento preventivo y correctivo de las unidades sanitarias del Centro de Industria y Construcción

OBSERVACIÓN PRESENTADA POR ANGELA MARCELA BUSTOS PINEDA

En aras de garantizar los principios de selección objetiva, transparencia , pluralidad, publicidad y demás consignados en las leyes de contratación vigentes y en la constitución política colombiana, me permito efectuar las siguientes observaciones:

1. Que se publique la invitación
2. En un documento que aparece publicado se habla de que el oferente debe presentar RUP, cuando las leyes de contratación son claras y en los proceso de selección de mínima cuantía no es requerido el rup, se debe corregir ese documento o si ese documento es la invitación deben ser claros con ello.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Una vez analizada la observación formulada, esta entidad procede a dar respuesta en los siguientes términos:

Primero. Naturaleza transaccional del SECOP II y su distinción frente al SECOP I.

El Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) está conformado por varias plataformas con funcionalidades distintas. El SECOP I es una plataforma exclusivamente de publicidad, en la cual las entidades que contratan con cargo a recursos públicos realizan las publicaciones de los documentos del proceso. El SECOP II, por su parte, es una plataforma transaccional para gestionar en línea todos los procesos de contratación, con cuentas para entidades y proveedores, y vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública.

Esta distinción resulta fundamental para comprender por qué la lógica documental del SECOP I —donde la entidad elabora documentos escritos que luego carga y publica— no es trasladable al SECOP II. Dado que el procedimiento contractual se desarrolla en línea y dentro de la plataforma, paulatinamente se va conformando un expediente electrónico, lo cual implica una diferencia con el SECOP I, donde el procedimiento es físico, esto es, con documentos escritos que se publican posteriormente. Al existir esa diferencia entre las dos versiones del SECOP, por regla general, no es posible cargar en SECOP II actuaciones por escrito realizadas por la entidad, como ocurre en el SECOP I, sino que los documentos y actuaciones son electrónicos.

Segundo. El proceso de contratación se gestiona a través de los campos y formularios de la plataforma.

El carácter transaccional del SECOP II, como herramienta que permite no solo publicar sino también gestionar y crear documentos del proceso, implica que, en principio, todos los documentos del proceso deben gestionarse y crearse en esta plataforma, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 1081 de 2015.

En ese sentido, la información que en el SECOP I se consignaba en un documento denominado "invitación pública" —objeto del proceso, modalidad de selección, fechas, valor del contrato, requisitos habilitantes, entre otros— es diligenciada directamente por la entidad en los campos, formularios y secciones electrónicas que la propia plataforma habilita al momento de crear el proceso de contratación. Dicha información queda incorporada al expediente electrónico y es plenamente visible y accesible para cualquier interesado a través de la vista pública del SECOP II.

Tercero. La publicación de documentos duplicados afecta la integridad del Sistema de Compra Pública.

La Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente, en su calidad de ente rector del Sistema de Compra Pública, ha sido enfática al respecto: los procesos de contratación en línea adelantados en el SECOP II no requieren otro tipo de publicación. Duplicar la información afecta la información del Sistema de Compra Pública.

Lo anterior significa que cargar un documento en formato PDF denominado "invitación pública" que reproduzca información ya contenida en los campos de la plataforma no solo es innecesario, sino que genera duplicidad de información que puede afectar la trazabilidad, la consistencia y la calidad de los datos del sistema de compra pública.

Cuarto. El expediente electrónico del SECOP II cumple con todos los requisitos de gestión documental.

El SECOP II genera un expediente electrónico siempre que una entidad estatal crea un proceso de contratación. El expediente electrónico del SECOP II cumple con los criterios para crear, conformar, organizar, controlar y consultar los expedientes del archivo del proceso de contratación, de acuerdo con el capítulo III del Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación, y cumple con los requisitos del proceso de gestión documental: producción, gestión y trámite, organización documental, transferencias documentales y preservación a largo plazo.

En consecuencia, el expediente electrónico generado automáticamente por la plataforma tiene plenos efectos jurídicos y documentales, sin que sea necesario adjuntar un documento físico o en PDF que reproduzca la misma información.

Quinto. Alcance de la publicación de documentos anexos.

Lo anterior no obsta para que la entidad publique, en la sección de documentos del proceso habilitada por el SECOP II, aquellos anexos que contengan información que, por su naturaleza o extensión, no pueda ser incorporada en los campos de la plataforma —tales como fichas técnicas, estudios previos, matrices de riesgo, entre otros—. En estos casos, la publicación del documento complementario está plenamente justificada porque no duplica, sino que complementa, la información diligenciada en la plataforma.

Conclusión.

En virtud de lo expuesto, la no publicación de un documento denominado "invitación pública" en el SECOP II no constituye irregularidad alguna ni desconoce el principio de publicidad que rige la contratación estatal. Por el contrario, se ajusta a la naturaleza transaccional de la plataforma, a los lineamientos de Colombia Compra Eficiente contenidos en la Circular Externa Única, y a los principios de eficiencia, economía y calidad de la información que deben gobernar el Sistema de Compra Pública. La información que integra la invitación pública se encuentra plenamente incorporada en los campos del formulario electrónico del SECOP II, accesible en su totalidad a través de la vista pública de la plataforma, garantizando así la transparencia y publicidad del proceso de contratación.

2. La Entidad aclara que no se requiere para procesos de mínima cuantía la presentación del RUP, requisito que no está siendo solicitado en los requisitos habilitantes jurídicos de la plataforma Secop II.

OBSERVACIÓN PRESENTADA POR MTG INGENIERIA SAS

Revisado el documento publicado para el presente proceso de contratación, se advierte que en él se indica que el oferente debe allegar el Registro Único de Proponentes (RUP) como parte de los requisitos habilitantes.

Al respecto, es importante señalar que la normatividad colombiana en materia de contratación estatal es clara en establecer que, para los procesos de mínima cuantía, la exigencia del RUP no es procedente. En efecto, el artículo 94 de la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios disponen que este tipo de procesos está diseñado para agilizar la contratación de menor valor, razón por la cual se eliminan requisitos com o el RUP, que aplican para modalidades de mayor complejidad.

En consecuencia, se solicita respetuosamente que la entidad corrija o aclare el documento publicado, de manera que los requisitos exigidos a los oferentes sean coherentes con la modalidad de selección empleada y con el marco legal vigente. De no tratarse de un error, se solicita que la invitación sea explícita y precisa en cuanto a la exigencia de este documento, a fin de no generar confusión ni barreras de acceso injustificadas para los potenciales oferentes.

Esta observación se formula en aras de garantizar la transparencia, la libre concurrencia y el cumplimiento del ordenamiento jurídico en el desarrollo del proceso contractual.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad se permite aclara que NO se solicita RUP dentro del presente proceso al obedecer a una mínima cuantía.

Ello se encuentra reflejado en el punto 3 “cuestionario” del secop, Requisitos jurídicos habilitantes, donde no está siendo solicitado.

OBSERVACIÓN PRESENTADA POR INGENIAMOS COLOMBIA SAS

En calidad de posible oferente dentro del proceso de selección de la referencia, y una vez revisados los documentos publicados en la plataforma SECOP II, nos permitimos presentar observación formal frente a los requisitos habilitantes y condiciones establecidas por la entidad contratante, toda vez que advertimos presuntas inconsistencias respecto de la aplicación de los pliegos tipo adoptados mediante la Resolución 540 de 2025 expedida por Colombia Compra Eficiente.

El proceso en cuestión corresponde a una obra pública relacionada con infraestructura social del sector educativo, adelantada bajo la modalidad de mínima cuantía, razón por la cual consideramos que la estructuración del mismo debe guardar concordancia con los lineamientos y matrices de experiencia establecidas por Colombia Compra Eficiente para este tipo de procesos contractuales.

En ese sentido, se evidencia que la entidad contratante exige condiciones de experiencia general y específica que no guardan relación ni correspondencia con la matriz de experiencia sugerida para proyectos de infraestructura social – sector educativo, adoptada por Colombia Compra Eficiente dentro de los documentos y lineamientos derivados de la Resolución 540 de 2025.

De igual manera, observamos que dentro de los requisitos habilitantes se exigen determinados códigos o clasificaciones de actividad económica y contratos específicos que no se encuentran contemplados dentro de las matrices y criterios definidos en los pliegos tipo, situación que podría limitar la pluralidad de oferentes y desconocer los principios de selección objetiva, transparencia y libre concurrencia establecidos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Adicionalmente, se observa que los anexos y formatos publicados por la entidad no corresponden integralmente a los documentos estandarizados previstos dentro de los pliegos tipo vigentes, particularmente en lo relacionado con los requisitos habilitantes y criterios de experiencia aplicables al sector de infraestructura social.

Es importante precisar que la implementación de pliegos tipo constituye una obligación para las entidades estatales en los procesos cobijados por la regulación expedida por Colombia Compra Eficiente, en cumplimiento de los principios de estandarización, transparencia, pluralidad de oferentes y selección objetiva.

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente a la entidad:

1. Revisar integralmente los documentos del proceso de selección MC-CIC9226-355-2026.
2. Ajustar los requisitos habilitantes y criterios de experiencia conforme a las matrices y lineamientos establecidos en la Resolución 540 de 2025 expedida por Colombia Compra Eficiente.
3. Implementar de manera integral los pliegos tipo aplicables al presente proceso contractual, garantizando la observancia de la normativa vigente.
4. Adoptar en los futuros procesos contractuales relacionados con obra pública e infraestructura social la aplicación estricta de los documentos tipo y sus anexos correspondientes.
5. Suspender temporalmente el proceso contractual mientras se realizan las verificaciones y ajustes jurídicos y técnicos correspondientes, con el fin de evitar posibles vulneraciones a los principios que rigen la contratación estatal.

La presente observación se formula con el propósito de contribuir al adecuado desarrollo del proceso contractual, garantizar la transparencia del mismo y promover el cumplimiento de la normativa vigente en materia de contratación estatal.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

INAPLICABILIDAD DE LOS DOCUMENTOS TIPO ADOPTADOS MEDIANTE RESOLUCIÓN 540 DE 2025 AL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE — SENA

Una vez analizada la observación formulada, el Servicio Nacional de Aprendizaje — SENA procede a dar respuesta en los siguientes términos:

Primero. Naturaleza jurídica e institucional del SENA: adscripción al Sector Trabajo.

El punto de partida para resolver la presente observación es la naturaleza jurídica e institucional del SENA. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta adscripción, consagrada en el artículo 1 de la Ley 119 de 1994 y confirmada en el artículo 1.2.1.1 del Decreto 1072 de 2015 — Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo —, que ratifica que el SENA es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio del Trabajo, encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas.

En consecuencia, el SENA pertenece orgánica y funcionalmente al Sector Trabajo, siendo el Ministerio del Trabajo su entidad cabeza de sector, junto con la cual conforman el sector, entre otras entidades adscritas, el Servicio Nacional de Aprendizaje — SENA — y las Unidades Administrativas Especiales de Organizaciones Solidarias y del Servicio Público de Empleo.

Segundo. El SENA no pertenece al Sector Educativo ni es una institución de educación.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto radicado No. 2026, se pronunció de manera expresa y contundente sobre esta distinción: la autorización dada al SENA para ofrecer programas de educación superior en la modalidad de formación tecnológica y técnica profesional no lo convierte ni transforma en institución de educación superior, comoquiera que su naturaleza, misión, organización y funcionamiento no corresponde a ese tipo de entidades.

En el mismo sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en Concepto 035621 de 2024, reitera que la autorización dada al SENA para ofrecer programas en la modalidad de formación tecnológica y técnica profesional no lo convierte o transforma en institución de educación superior, por la sencilla razón que su régimen jurídico definido por ley ha establecido sin asomo de duda su

naturaleza jurídica y misión específica encomendada, y nunca ha sido considerada como institución de educación superior por las normas que rigen ese servicio.

Adicionalmente, la formación que imparte el SENA goza de plena autonomía respecto del sistema educativo formal. El Decreto 1072 de 2015 establece que los niveles de formación, titulación, acreditación, homologación, validación, certificación y reconocimiento del SENA, dentro de los campos de la Formación Profesional Integral que se enmarcan en la educación no formal, serán autónomos, sin sujeción a registros o convalidaciones de otras autoridades o instituciones educativas.

De lo anterior se concluye que el SENA no integra el sector educativo, no está adscrito al Ministerio de Educación Nacional, no tiene la condición de institución de educación superior, y su infraestructura física está destinada a la **formación profesional integral para el trabajo,** lo que la diferencia sustancialmente de la infraestructura escolar o universitaria que es objeto de los documentos tipo del sector educativo.

Tercero. Alcance de la Resolución 540 de 2025 y determinación de su ámbito de aplicación.

La Resolución 540 de 2025 adoptó los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social, y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda.

Por lo que se recuerda a la observante que el presente proceso corresponde a mínima cuantía y no a selección abreviada de menor cuantía.

La Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente ha precisado de manera reiterada el criterio determinante para establecer si un proceso queda cobijado por estos documentos tipo. Según los Conceptos C-043, C-149, C-258 y C-359 de 2026: solo resulta obligatoria la aplicación de un documento tipo en particular cuando se ha establecido que el objeto contractual y la modalidad en la que debe contratarse están dentro del ámbito de aplicación de las resoluciones expedidas por esta Agencia mediante las cuales se adoptan documentos tipo. Para ello, los elementos comunes a los diferentes documentos tipo son la "Matriz de Experiencia" y el "Anexo — Glosario", documentos que definen el alcance para cada sector específicamente.

Cuarto. La infraestructura del SENA no corresponde al "sector educativo" en los términos de la Resolución 540 de 2025.

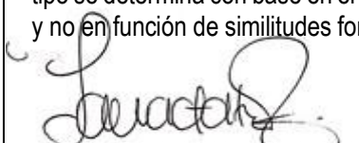
La infraestructura física del SENA — centros de formación, talleres, laboratorios, ambientes de aprendizaje — está destinada a la ejecución de programas de formación profesional integral para el trabajo y el desarrollo humano, cuya finalidad esencial es vincular a los trabajadores colombianos al sector productivo. Esta infraestructura no corresponde, en su naturaleza, finalidad ni uso, a la infraestructura escolar o de educación básica, media o superior que constituye el objeto de los documentos tipo complementarios del sector educativo.

El *"sector educativo"* a que hace referencia la Resolución 540 de 2025 debe entenderse en concordancia con el Decreto 1075 de 2015 — Decreto Único Reglamentario del Sector Educación — y las políticas del Ministerio de Educación Nacional, cuyo ámbito de acción no comprende al SENA, entidad que cuenta con su propio decreto reglamentario sectorial: el Decreto 1072 de 2015 del Sector Trabajo.

Quinto. Conclusión.

Por las razones expuestas, los documentos tipo complementarios del sector educativo adoptados mediante la Resolución 540 de 2025 no son aplicables a los procesos de obra pública adelantados por el SENA, en tanto:

(i) El SENA es un establecimiento público adscrito al Sector Trabajo, no al Sector Educativo, conforme al artículo 1 de la Ley 119 de 1994 y el artículo 1.2.1.1 del Decreto 1072 de 2015.
(ii) El Consejo de Estado y el Departamento Administrativo de la Función Pública han reconocido de manera uniforme que el SENA no es una institución de educación ni pertenece institucionalmente al sector educativo.
(iii) La infraestructura que construye y mantiene el SENA está destinada a la formación profesional integral para el trabajo, no a la educación básica, media o superior que configura el sector educativo en los términos de la Resolución 540 de 2025.
(iv) Conforme a los conceptos C-043, C-149, C-258 y C-359 de 2026 de Colombia Compra Eficiente, la obligatoriedad de los documentos tipo se determina con base en el objeto contractual y su correspondencia con la Matriz de Experiencia y el Glosario del respectivo sector, y no en función de similitudes formales o superficiales entre tipos de infraestructura.



LAURA CATALINA AVILA CRUZ
Integrante comité jurídico evaluador