

Bogotá D.C. 14 de noviembre de 2025

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN TERCERA (REPARTO)

E.S.D.

Medio de control: Nulidad simple del Decreto 1099 de 2025.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).
Accionado: Nación – presidente de la República y Ministerio del Interior.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con el NIT 9001652590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de nulidad simple contra el **Decreto 1099 de 2025** expedido por el presidente de la República y el Ministro del Interior, “*Por medio del cual se reglamenta el artículo 5o de la Ley 109 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”, que reglamenta el deber de las entidades públicas del orden nacional de contratar los servicios de la Imprenta Nacional de Colombia.

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. PARTES	3
1.1. Demandante.	3
1.2. Demandada.	3
II. NORMA DEMANDADA	3
III. CUESTIÓN PREVIA	5
IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN	6
4.1 El Decreto 1099 de 2025 fue expedido con exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria.	8
4.2. El Decreto 1099 de 2025 infringe la reserva de ley en materia de contratación estatal	14
4.2.1. La reserva de ley y principio de legalidad en contratación estatal	14
4.2.2. Alcance del artículo 5 de la Ley 109 de 1994 según la Sentencia C-1262 de 2000	16
4.2.3. Creación reglamentaria de una obligación contractual exclusiva sin respaldo legal	16
4.2.5. Evolución reglamentaria de la Imprenta Nacional: decretos anteriores respetaban la reserva de ley.	18
4.3. El Decreto 1099 de 2025 vulnera los principios de planeación y selección objetiva	21

4.3.1. Del principio de planeación	21
4.3.2. Del principio de selección objetiva	23
4.4. El Decreto 1099 de 2025 vulnera los principios constitucionales de libre competencia y el régimen de monopolios	25
4.5. El Decreto 1099 de 2025 vulnera el principio de separación de poderes	29
4.6. El Decreto 1099 de 2025 fue expedido con falsa motivación	31
4.7. El Decreto 1099 de 2025 fue expedido de manera irregular	39
4.7.1. El Decreto 1099 fue expedido sin autorización del DNP, pese a que crea un trámite administrativo.	39
4.7.2. El Decreto 1099 fue expedido sin el concepto previo de abogacía de la competencia de la SIC.	40
4.7.3. El Decreto fue expedido sin contar con análisis de impacto fiscal	48
4.7.4 El decreto infringe las reglas obligatorias de técnica normativa: falta de determinación de derogatorias y modificaciones	50
V. PRESUPUESTOS PROCESALES	51
VI. PRETENSIONES	51
VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA	53
7.1 Procedencia de la medida cautelar de urgencia:	53
7.2. Transgresión manifiesta del ordenamiento jurídico superior.	56
7.3. Fundamentación de la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris)	57
a) Exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria	57
b) Violación del principio de reserva de ley en materia de contratación pública	58
c) Violación de los principios de planeación y selección objetiva	58
d) Violación del principio de libre competencia y del régimen constitucional de monopolios	58
e) Violación del principio de separación de poderes.	58
f) Expedición irregular por omisión del concepto previo de abogacía de la competencia de la SIC	58
g) Falsa motivación	58
7.4. Fundamentación del peligro en la demora (periculum in mora)	59
a) Daño a la libre competencia económica	59
b) Daño al sistema de contratación pública y al patrimonio público	59

c) Afectación a la autonomía administrativa de las Ramas Legislativa y Judicial	59
d) Riesgo de afectación a la seguridad jurídica y al servicio público	60
7.5. Petición cautelar:	60
VIII. PRUEBAS	60
IX. NOTIFICACIONES	60

I. PARTES

1.1. Demandante.

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandada.

Presidente de la República, señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

Ministerio del Interior, representado por el ministro Armando Benedetti o quien haga sus veces.

II. NORMA DEMANDADA

La norma objeto de demanda es el Decreto 1099 de 2025 publicado en el Diario Oficial 53.277 del 18 de octubre de 2025. La demanda se dirige a solicitar la nulidad del Decreto, así:

*“**Artículo 1º. Objeto.** Reglamentar el artículo 5º de la Ley 109 de 1994, para establecer las condiciones en que las entidades públicas del orden nacional en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial deben contratar con la Imprenta Nacional de Colombia los servicios relacionados con la producción, personalización, distribución, impresión, edición, divulgación y comercialización, de documentos oficiales, publicaciones, impresos y demás necesidades de comunicación gráfica, en su calidad de garante de la seguridad jurídica.*

Esta reglamentación garantiza el cumplimiento del mandato legal para, fortalecer la soberanía, protección documental, la seguridad digital, la data del Estado, preservar la seguridad jurídica en la producción de documentos oficiales, reproducción de normas y actos oficiales, así como consolidar capacidades institucionales sostenibles.

Adicionalmente, esta norma busca promover la eficiencia, economía, transparencia y colaboración armónica entre entidades públicas, mediante el aprovechamiento de las capacidades técnicas y operativas de la Imprenta Nacional de Colombia, en el marco de las políticas de transformación digital, gobierno abierto, protección de datos y modernización del aparato estatal.

***Artículo 2º. Destinatarios.** Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y los Establecimientos públicos del orden nacional, incluidas sus*

entidades adscritas y vinculadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como los organismos de la Rama Legislativa y Judicial.

Parágrafo. Los destinatarios de este decreto en calidad de entidades requirentes de servicios deberán realizar los convenios y contratos con la Imprenta Nacional de Colombia, conforme a las normas vigentes de contratación.

El Gobierno nacional apoyará el fortalecimiento de capacidades de la Imprenta Nacional de Colombia para poder cumplir a través de ella las políticas públicas de protección de datos y la coordinación de funciones que ordenan los artículos 113 y 209 de la Constitución Política.

Artículo 3º. Contratación con la Imprenta Nacional de Colombia. Los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias, las Unidades Administrativas Especiales y los Establecimientos Públicos del orden nacional, así como las entidades adscritas y vinculadas a los mismos y Organismos de la Rama Legislativa y Judicial, tendrán que contratar sus publicaciones y trabajos impresos, de conformidad con lo descrito en el artículo 4º del presente decreto, con la Imprenta Nacional de Colombia atendiendo la obligatoriedad contenida en el artículo 5º de la Ley 109 de 1994, lo reglado en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, la Sentencia C-1262 de 2000 y lo dispuesto en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política y la Política de Gobierno Digital, Seguridad Digital y Protección de Datos.

Estas entidades, deberán enviar la solicitud contractual a la Imprenta Nacional de Colombia con las cotizaciones, plazo y requerimientos técnicos específicos, para que la Imprenta dentro del plazo establecido en el artículo 5º de la Ley 109 de 1994 les informe sobre la posibilidad de prestar el servicio. A partir de esa respuesta, las partes acordarán los detalles especiales del servicio y el costo.

Parágrafo. Cuando la Imprenta Nacional de Colombia, en los trabajos en los que no pueda atender los requerimientos del solicitante, deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5º de la Ley 109 de 1994.

Artículo 4º. Trabajos de impresión. De conformidad con el numeral 3 del artículo 4º de la Ley 109 de 1994, se entenderán por trabajos de impresión, entre otros, los siguientes,

- a) Actos legislativos
- b) Leyes
- c) Actos administrativos. directivas, decretos. resoluciones, autos y sentencias.
- d) Documentos
- e) Pasaporte
- f) Cédula de extranjería
- g) Permiso por Protección Temporal (PPT)
- h) Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios
- i) Impresos (diarios, gacetas, boletines, folletos, etc.)

Artículo 5º. Verificación. La Imprenta Nacional de Colombia verificará a través de la plataforma transaccional Secop II, o aquellas que la reemplacen o sustituyan, el cumplimiento de lo previsto en este decreto y en caso de encontrar omisiones por parte de las Entidades Públicas descritas en el artículo 2º del presente decreto las reportará semestralmente a la Procuraduría General de la Nación y a las Oficinas de Control Interno y Control Disciplinario Interno, para lo de su competencia”. (Anexo 2)

III. CUESTIÓN PREVIA

FEDe. Colombia reconoce la importancia histórica y jurídica de la Imprenta Nacional, así como el valor de la Ley 109 de 1994 que le dio naturaleza de Empresa Industrial y Comercial del Estado y delimitó sus funciones generales. El fundamento jurídico del decreto demandado -el artículo 5 de esa ley- establece un deber de contratación de las entidades estatales con la Imprenta, limitado a la impresión de la Gaceta Oficial del Congreso, las Gacetas y Anales de la Rama Judicial y otros trabajos asociados al principio de seguridad jurídica.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1262 de 2000, declaró su exequibilidad condicionada a que toda contratación derivada de dicha norma se rija estrictamente por la Constitución, el Estatuto General de Contratación y las demás normas legales aplicables.

El Decreto 1099 de 2025 desconoce ese marco superior. En lugar de limitarse a desarrollar el alcance restringido que la Ley 109 permite reglamentar, expande una obligación excepcional hasta convertirla en un régimen general, obligatorio y monopólico. Impone a todas las entidades del orden nacional la contratación exclusiva con la Imprenta Nacional para publicaciones, impresos, pasaportes, instrumentos migratorios y documentos oficiales de identidad; y adicionalmente, atribuye a la Imprenta funciones de verificación y control sobre la actividad contractual de otras entidades públicas.

Ninguna de estas obligaciones o funciones encuentra respaldo en la Ley 109 de 1994, ni en el Estatuto General de Contratación, ni en norma con fuerza material de ley que habilite tales restricciones. La intervención reglamentaria en este caso sustrae del régimen de selección objetiva bienes y servicios que deben contratarse bajo competencia, elimina la posibilidad de pluralidad de oferentes, y crea un monopolio no previsto por la ley, afectando la libre concurrencia y la libertad económica. Una decisión de esta naturaleza solo puede adoptarse por el Legislador, conforme a los artículos 150 inciso final, 333 y 336 de la Constitución.

La finalidad gubernamental de fortalecer a la Imprenta Nacional -que puede ser legítima- no autoriza al Ejecutivo a transformar por decreto el régimen de contratación pública ni a redefinir el alcance de la intervención estatal en la economía. Las políticas públicas no pueden sustituir las competencias que la Constitución reserva al Congreso.

A lo anterior se suma que el Decreto 1099 de 2025 no solo excede materialmente la potestad reglamentaria, sino que fue expedido desconociendo requisitos procedimentales esenciales para la validez de todo acto administrativo general: la solicitud de autorización previa para iniciar un nuevo trámite regulatorio, la obtención del concepto de abogacía de la competencia por parte de la SIC, la elaboración del estudio de impacto fiscal, y el respeto por las directrices de técnica normativa.

Desde esa perspectiva, esta demanda no se limita a plantear defectos de legalidad: defiende el principio de legalidad, el reparto constitucional de competencias y la integridad del sistema de contratación pública, pilares esenciales del Estado Social de Derecho.

IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El Decreto 1099 de 2025 de 2025 fue expedido en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en vicios sustanciales que comprometen su legalidad, así:

Normas constitucionales y legales vulneradas:

- Artículos 6, 13, 83, 121, 150 inciso final, 189-11, 209, 333 y 336 de la Constitución
- Artículos 2, 4 y 5 de la Ley 109 de 1994
- Artículos 24 numeral 5 y 25 (numerales 1, 3, 6 y 7) de la Ley 80 de 1993
- Artículos 2 (numeral 4), 5 y 14 de la Ley 1150 de 2007
- Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011
- Artículos 38, 39 y 93 de la Ley 489 de 1998
- Ley 962 de 2005
- Artículo 137 numeral 5 del CPACA
- Decreto Ley 20 de 1992
- Decretos 960 de 2013, 1067 de 2015, 1081 de 2015 y 1082 de 2015 (artículo 2.2.1.1.2.1.1)

Concepto de la violación

- i) Exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, toda vez que el Decreto 1099 de 2025 desborda el alcance de la Ley 109 de 1994, en lo que tiene que ver con los sujetos destinatarios, el objeto y la finalidad de la norma.
- ii) Violación del régimen de reserva de ley en materia de contratación pública, pues el decreto impone a las entidades públicas la obligación de contratar exclusivamente con la Imprenta Nacional, configurando una modalidad de contratación directa no prevista en la Ley 1150 de 2007 y fijando un requisito de procedibilidad de la contratación que no existe en el régimen legal.
- iii) Violación de los principios de igualdad, planeación y selección objetiva. La designación de la Imprenta Nacional como contratista único (entidad ejecutora) vulnera los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva previstos en los artículos 13 y 209 de la Constitución. El decreto impide la comparación de ofertas, afecta la planeación contractual y elimina la competencia, sustituyendo el principio de mérito.
- iv) Violación del principio de libre competencia económica y del régimen constitucional de monopolios, en vista de que el decreto configura un monopolio a favor de la Imprenta Nacional, empresa industrial y comercial del Estado que compite en el mercado con oferentes privados.

- v) Violación del principio de separación de poderes, pues el Decreto 1099 limita la autonomía de las ramas judicial y legislativa y compromete su independencia.
- vi) Falsa motivación, en tanto el decreto se fundamenta en la premisa de que la Imprenta Nacional posee capacidad técnica, operativa y humana suficiente para elaborar documentos de alta seguridad (cédulas, pasaportes, permisos de protección, etc.), a pesar de que; a) la Procuraduría General de la Nación ha señalado en informes de control que la Imprenta no cuenta con infraestructura propia para la producción de documentos de identificación, concretamente los pasaportes, b) de la revisión de los procesos publicados en SECOP II se constata que la Imprenta acude de manera recurrente a la subcontratación para cumplir las obligaciones que adquiere con otras entidades públicas y c) de la revisión de la estructura de la entidad no se advierte capacidad de respuesta a la demanda que se crea.
- vii) Expedición irregular, porque el decreto establece un nuevo procedimiento de contratación, según el cual las entidades deben solicitar cotización a la Imprenta y esperar respuesta sobre su capacidad técnica antes de acudir al sector privado, el cual no fue sometido al control del Departamento Nacional de Planeación, exigido por la Ley 962 de 2005 para la creación de nuevos trámites. Así mismo, la norma no fue remitida a la Superintendencia de Industria y Comercio para concepto de abogacía de la competencia, carece de análisis de impacto fiscal y desconoce las directrices generales de técnica normativa aplicables.

A continuación, se desarrolla cada uno de los cargos con la relación de las normas vulneradas:

4.1 El Decreto 1099 de 2025 fue expedido con exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria del presidente de la República tiene fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, que señala:

"Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

Esta potestad tiene por objeto facilitar la "*cumplida ejecución de las leyes*", por lo que no puede alterar, adicionar ni modificar el contenido y espíritu de la ley.

En la sentencia C- 810 de 2014, la Corte Constitucional precisó que, esta competencia, que evidencia la separación funcional entre el Legislador y el Ejecutivo como garantía del principio democrático, tiene por objeto concretar los contenidos abstractos de la ley y hacer posible su aplicación mediante actos administrativos de carácter general subordinados a ella. En palabras de la Corte, se trata de una facultad "*inversamente proporcional*" a la extensión de la ley, de manera que, a menor regulación legal, mayor campo de acción para el reglamento, y viceversa.

Sin embargo, esta proporcionalidad encuentra restricciones en la reserva de ley, que impide al ejecutivo regular materias cuyo contenido está reservado al legislador o desarrollar elementos

esenciales de asuntos sometidos a regulación legal estricta, quedando su función limitada a cuestiones accesorias y de detalle.

El Decreto 1099 de 2025 vulnera dichos límites constitucionales.

En primer lugar, **en lo que tiene que ver con los sujetos destinatarios de la norma**, el artículo 5 de la Ley 109 de 1994 dispone de manera expresa que i) los ministerios, ii) departamentos administrativos, iii) superintendencias, iv) unidades administrativas especiales, v) establecimientos públicos del orden nacional y vi) organismos de las ramas legislativa y judicial están obligados a contratar sus publicaciones con la Imprenta Nacional. La norma contiene una enumeración cerrada de sujetos obligados.

Esta enumeración, al ser expresa y taxativa, fija el alcance de la obligación y excluye a cualquier otra categoría no prevista por el legislador.

Por su parte, el artículo 2 del Decreto 1099, además de las anteriores entidades, incluye a las entidades adscritas y vinculadas. Con ello, se modifica el universo de destinatarios y se extiende la obligación a entidades descentralizadas con regímenes propios, como empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y empresas sociales del Estado, algunas de las cuales se rigen por normas de derecho privado. Al hacerlo, el reglamento somete a la obligación a entidades que la ley quiso excluir.

Repárese en que, las entidades adscritas y vinculadas integran el sector descentralizado por servicios y poseen personería jurídica, autonomía administrativa y régimen jurídico propio, distinto del de los organismos del nivel central mencionados en la ley. En particular, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas sociales del Estado se rigen, en buena parte, por las normas del derecho privado en materia contractual, conforme al artículo 93 de la Ley 489 de 1998 y al artículo 14 de la Ley 1150 de 2007.

Por lo tanto, no es posible presumir que las entidades adscritas y vinculadas estaban comprendidas en la obligación original, ya que su naturaleza y régimen difieren sustancialmente de los de los organismos previstos por la Ley 109. Al incluirlas, el reglamento no interpreta ni desarrolla la ley, sino que extiende una obligación a entidades no sometidas por la ley a la norma objeto de reglamentación.

Por otra parte, **en lo que atañe al objeto de la facultad**, el texto de la Ley 109 de 1994 alude a “*publicaciones e impresos de que tratan los artículos 2º y 4º de la presente ley*”. Los artículos 2 y 4 limitan el alcance de la expresión publicaciones e impresos, así:

El artículo 2, señala que la Imprenta Nacional tiene por objeto la “*edición, impresión, divulgación y comercialización de las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, en aras de garantizar la seguridad jurídica, y hacia este objetivo destinará las inversiones para la modernización y ampliación de su capacidad operativa.*”

Así mismo, podrá elaborar los demás impresos que requieran las entidades oficiales del orden nacional de las ramas del poder público.” -Subrayas fuera del texto-

El artículo 4 dispone como funciones de la Imprenta Nacional:

ARTICULO. 4º—Funciones. Para el cumplimiento de sus objetivos, la Imprenta Nacional de Colombia cumplirá las siguientes funciones:

- 1. Dirigir e imprimir el "Diario Oficial", publicando los actos administrativos y los contratos de las entidades estatales, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.*
- 2. Imprimir la Gaceta del Congreso, la Gaceta Judicial, la Gaceta Constitucional, los Anales del Consejo de Estado y demás publicaciones de la rama judicial.*
- 3. Elaborar con eficiencia y calidad los trabajos de impresión contratados con las entidades públicas.*
- 4. Colaborar con el Gobierno Nacional en lo relacionado con la difusión de los actos y documentos oficiales.*
- 5. Organizar y administrar el archivo de documentos, diarios, gacetas, boletines, folletos y demás publicaciones elaborados en la Imprenta Nacional de Colombia para su posterior consulta e información por parte de la comunidad.*
- 6. Las demás que le señalen la ley y los estatutos.*” -Subrayas fuera del texto-

Como se observa, el objeto de la norma es promover, por razones de seguridad jurídica, la impresión y publicación oficial de actos administrativos y la publicación de las normas estatales, como leyes y las decisiones judiciales. Así mismo, la norma hizo referencia a la elaboración de “trabajos de impresión contratados con las entidades públicas”.

Esta última función es la que se extiende en la norma demandada. Y se dice que se extiende, porque la correcta interpretación de la expresión “trabajos de impresión” no puede hacerse de forma aislada al objeto que tanto la Ley 109 como el Decreto 960 de 2013 “Por el cual se modifica la estructura de la Imprenta Nacional de Colombia” asignan a la Imprenta Nacional.

El objeto social de la Imprenta Nacional, definido en el artículo 1º del Decreto 960 de 2013, no contempla la elaboración de documentos asociados al cumplimiento de políticas de seguridad de datos. Si bien puede prestar servicios a entidades públicas y privadas, su finalidad se centra en el diseño, impresión y distribución de normas, documentos y publicaciones oficiales. Extender este objeto a áreas técnicas como la seguridad digital -sin un sustento legal específico- constituye una desviación del marco normativo aplicable y una ampliación irregular de sus competencias.

Los trabajos de impresión que se autorizan en la Ley 109, no pueden estar referidos a documentos como los pasaportes, la cédula de extranjería, el Permiso por Protección Temporal (PPT), el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios como señala el artículo 4 de la norma demandada, pues estos no son trabajos de impresión. Se trata de documentos públicos, categoría a la que no hace referencia el artículo 5 de la Ley 109 de 1994 y ningún otro artículo de dicha ley.

Estos documentos públicos personalizados con efectos específicos acreditan identidad, nacionalidad, estatus migratorio y habilitan el ejercicio de derechos y obligaciones. Su expedición constituye una función estatal distinta a una actividad industrial o comercial de impresión. La Ley 109 de 1994 no contempla respecto de la Imprenta Nacional, en su objeto ni en sus funciones la producción de documentos de esta naturaleza, limitándose, como se vio previamente,

expresamente a normas, actos administrativos, publicaciones oficiales y trabajos de impresión ordinarios.

Adicionalmente, cada uno de estos documentos está sujeto a un régimen jurídico especial que atribuye competencias específicas a autoridades determinadas. En el caso de los pasaportes, el Decreto Ley 20 de 1992¹ asigna al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores la función de "*disponer y contratar la impresión de las libretas para pasaportes*"² Esta competencia es directa, específica y no delegable.

En ese orden, pretender que la Imprenta Nacional asuma esta función mediante un decreto reglamentario constituye una modificación irregular de una norma con fuerza de ley, contraria al principio de reserva legal.

De igual forma, la cédula de extranjería y demás documentos migratorios están regulados la Ley 2136 de 2021³ y normativa especial migratoria, bajo la competencia sectorial del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Por otra parte, la elaboración de estos documentos implica el cumplimiento de estándares técnicos y de seguridad definidos por organismos internacionales como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que exigen especificaciones complejas en materia de seguridad documental avanzada, tecnología biométrica, interoperabilidad internacional y protección de datos personales sensibles. Estos requerimientos técnicos especializados no corresponden al objeto social de la Imprenta Nacional, según lo definen la Ley 109 de 1994 y el Decreto 960 de 2013, el cual se centra en el diseño, impresión y distribución de normas, documentos y publicaciones oficiales orientadas a garantizar la seguridad jurídica, no la seguridad documental ni migratoria.

Justamente, es necesario distinguir entre estos dos conceptos. El objeto de la Ley 109 de 1994 es promover la seguridad jurídica mediante la publicación y difusión oficial de normas, actos administrativos y decisiones judiciales. En contraste, los documentos migratorios y de identidad responden a un objetivo distinto, que es la seguridad documental, migratoria y de identificación personal, que requiere capacidades técnicas, administrativas y legales diferentes, asignadas expresamente a entidades especializadas.

No es posible pretender que el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores quede supeditado a las capacidades operativas de la Imprenta Nacional para cumplir sus funciones legales en materia de pasaportes. La competencia contractual del Fondo no puede estar condicionada a autorizaciones o disponibilidades de terceras entidades, considerando la importancia de la prestación del servicio público de expedición de documentos de viaje.

En consecuencia, la expresión "trabajos de impresión" contenida en el artículo 5 de la Ley 109 de 1994 debe interpretarse de manera sistemática y teleológica, atendiendo al objeto y funciones que la

¹ Por el cual se determina la naturaleza jurídica del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y se asignan sus funciones.

² Artículo 2, numeral 3 del Decreto Ley 20 de 1992.

³ Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano - pim, y se dictan otras disposiciones..

propia ley asigna a la Imprenta Nacional. Esta interpretación conduce a concluir que dicha expresión se refiere a labores de impresión de publicaciones, normas oficiales, actos administrativos y documentos de naturaleza ordinaria, por razones de seguridad jurídica, que no a la producción de documentos públicos personalizados con efectos jurídicos de seguridad nacional y digital específicos, cuya expedición está reservada a autoridades especializadas mediante normas con fuerza de ley.

Por lo tanto, extender por vía reglamentaria el alcance de esta disposición a documentos como pasaportes, cédulas de extranjería, PPT y PEP, implica desconocer competencias asignadas por normas superiores, modificar el objeto social de la Imprenta Nacional sin sustento legal, invadir ámbitos técnicos y jurídicos para los cuales la entidad no fue creada ni estructurada, y vulnerar el principio de legalidad y los límites de la potestad reglamentaria.

Tampoco se puede pretender ampliar dicha expresión, asimilándola al término genérico “Documentos” que contempla el artículo 4, literal d) del Decreto 1099, pues no es ese su alcance. El Código General del Proceso define los documentos así:

“ARTÍCULO 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS. Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.”-Subrayas fuera del texto-

Tal como lo define la norma, los impresos son una especie de documento, de manera que, cuando la Ley 109 se refirió a trabajos de impresión, delimitó un alcance claro, que se proyecta únicamente sobre una especie y no sobre el género al cual esta pertenece. La Ley 109 no hace referencia alguna a documentos de manera generalizada, como pretende forzarlo el decreto.

Aunado a ello, la categoría "documentos" resulta problemática por su carácter genérico e indeterminado. Esta categoría abierta permitiría interpretar que cualquier documento que requieran las entidades, desde material de papelería institucional hasta formatos administrativos internos, pasando por estudios, informes, publicaciones o documentos de gestión interna, tendría que ser contratado obligatoriamente con la Imprenta Nacional.

Esta interpretación excedería manifiestamente el alcance de la Ley 109 de 1994, que circunscribió la obligación a publicaciones relacionadas con la seguridad jurídica, no a la totalidad de las necesidades de impresión y documentación de las entidades destinatarias. Fuerza concluir que la inclusión que hace el decreto de la figura de “documentos” es ajena al alcance acotado y específico que prevé la Ley 109.

Finalmente, **en cuanto a la finalidad de la norma**, la Ley 109 de 1994 delimitó su objeto a la edición, impresión y divulgación de documentos oficiales, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica de las publicaciones del Estado. Por el contrario, el Decreto 1099 introduce nuevas finalidades -como “fortalecer la soberanía”, “proteger la data del Estado” o “garantizar la seguridad digital”- que no derivan de la ley ni guardan relación directa con la función de impresión y publicación y que se usan para incluir documentos que, como se vio previamente, no hacen parte del objeto y funciones de la Imprenta Nacional.

Estas finalidades modifican el sentido de la ley, pues transforman una norma de contratación institucional en un instrumento de política de seguridad digital, sin que exista autorización de la ley para ello. Así las cosas, el Ejecutivo sustituye la finalidad definida por el Congreso, lo que constituye un ejercicio de potestad normativa sustantiva reservada al legislador. El reglamento, en lugar de facilitar la ejecución de la ley, redefine su propósito, configurando un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Téngase en cuenta que al realizar el análisis de constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 109 de 1994, la Corte Constitucional precisó que la norma tenía sustento en la “*protección del principio de seguridad jurídica*”, entendiendo que la Imprenta Nacional está llamada a preservar dicho principio “*en el seno de una tradición jurídica codificada-textual-como la nuestra*”. Señaló la providencia⁴:

“Es en este contexto en el que la norma demandada adquiere toda su significación y marco interpretativo, pues ella se encarga de establecer una obligación en cabeza de los Ministerios, los Departamentos administrativos, las Superintendencias, las Unidades Administrativas Especiales, los Establecimientos públicos del Orden Nacional y los Organismos de las Ramas Legislativa y Judicial, que está íntimamente ligada con los objetivos y funciones predichos de la Imprenta Nacional por la ley y guarda estrecha relación con la protección del principio de seguridad jurídica, sin duda fundamental en el seno de una tradición jurídica codificada –textual- como la nuestra.”-Subrayas fuera del texto-

Esta es una interpretación de autoridad, realizada por el órgano encargado del juicio de constitucionalidad de la ley, y no puede ser desconocida vía decreto reglamentario.

La finalidad que el Decreto 1099 atribuye i) a las funciones que señaló el artículo 4 de la Ley 109 a la Imprenta Nacional y ii) a la facultad de contratación que prevé la misma norma en el artículo 5, es ajena a la prevista por el Legislador. Las políticas de seguridad de datos son una materia que no se encuentra contemplada en la Ley 109 de 1994.

El artículo 1 del Decreto 1099, referido al objeto de la norma, señala en su inciso final:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO. (...)

Esta reglamentación garantiza el cumplimiento del mandato legal para, fortalecer la soberanía, protección documental, la seguridad digital, la data del Estado, preservar la seguridad jurídica en la producción de documentos oficiales, reproducción de normas y actos oficiales, así como consolidar capacidades institucionales sostenibles.”-Subrayas fuera del texto-

⁴ Sentencia C-1262 de 2000.

El Decreto pretende artificialmente vincular la contratación con la Imprenta Nacional al cumplimiento de políticas de seguridad de datos y gobernanza digital, creando una conexión inexistente en la Ley 109 de 1994, la cual no contiene referencia alguna a políticas de seguridad de datos, gobernanza digital o temas relacionados. Esta justificación carece de sustento legal, pues las materias que incorpora el Decreto cuentan con regulación propia y específica en normas de superior jerarquía.

En efecto, el régimen de protección de datos personales se encuentra desarrollado en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, mientras que la transparencia y acceso a la información pública se regula por la Ley Estatutaria 1712 de 2014. Por su parte, el marco general de las tecnologías de la información y las comunicaciones se estableció en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. Ninguna de estas normas establece vínculos con la Imprenta Nacional de Colombia ni con las obligaciones contractuales que pretende imponer el proyecto.

Los documentos CONPES 3854 de 2016 y 3975 de 2019, que fueron citados originalmente en el proyecto de Decreto y su memoria justificativa, tampoco respaldan la inclusión de estas materias. Estos documentos se orientan principalmente a la transformación digital del Estado, la ciberseguridad y la gestión de riesgos digitales, sin contemplar la producción física de documentos oficiales ni identificar a la Imprenta Nacional como actor central en las políticas de gobernanza digital. No contienen disposiciones sobre servicios de la Imprenta Nacional, ni establecen obligaciones específicas de contratación con dicha entidad.

De ahí que no sea posible que, vía decreto, mediante conexiones artificiales entre regímenes jurídicos diferentes, se extienda el ámbito material de aplicación de una ley mediante interpretación analógica. La potestad reglamentaria encuentra su límite en el contenido y alcance de la ley habilitante, sin que sea posible invocar otras normas o políticas públicas para justificar la ampliación de su objeto.

Por lo tanto, el Decreto desborda manifiestamente los límites de la potestad reglamentaria al pretender regular materias que no están contempladas en la Ley 109 de 1994, que cuentan con regulación específica en otras normas de superior jerarquía y que además no justifican la preferencia contractual hacia la Imprenta Nacional, y distorsiona el objeto y finalidad de la ley habilitante.

4.2. El Decreto 1099 de 2025 infringe la reserva de ley en materia de contratación estatal

4.2.1. La reserva de ley y principio de legalidad en contratación estatal

Los artículos 6 y 121 constitucionales establecen que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. En ese sentido, el principio de legalidad exige que la actuación de las diferentes autoridades cuente con una disposición de rango constitucional o legal que las ampare o, lo que es lo mismo, que esté basada en una norma habilitante de competencia que confiera el poder suficiente para adoptar una determinada decisión. De lo contrario, el actuar de la autoridad conlleva una extralimitación de sus facultades. Por ello, ciertos asuntos no pueden ser regulados a través de decretos reglamentarios, resoluciones u otra clase de actos administrativos generales, toda vez que le corresponde al legislador desarrollarlos.

En relación con la reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado sostiene que la Constitución determinó que la regulación de algunas materias se debe ejercer a través de una norma con fuerza ley, lo que significa que su expedición debe realizarse a través de: (i) una ley en sentido formal, esto es, aquella que surge del trámite legislativo en el Congreso o (ii) a través de decretos leyes, proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al presidente⁵.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad⁶ es una garantía esencial de los estados modernos hacia sus asociados, puesto que los asuntos sujetos a reserva de ley *“involucran temas de gran importancia e interés social y económico que, en tal virtud, deben positivizarse como el resultado de una amplia deliberación que garantice el principio democrático, lo que otorga legitimidad a la norma de derecho resultante”*⁷.

En materia de contratación estatal, la Constitución en su artículo 150 -inciso final- consagró la reserva de ley, así:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.” -Subrayas fuera de texto-

En consecuencia, la Constitución consagró una cláusula general de competencia en favor del legislador ya sea ordinario o extraordinario en materia de contratación estatal⁸. Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado:

“El artículo 150 (inciso final) de la Constitución Política dispone que “Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”, de donde se sigue que, por mandato de la misma Constitución, el legislador es el único facultado para regular los

⁵ Consejo de Estado de Colombia, Sección Segunda. Radicación: 11001032500020130177600. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. (2 de diciembre de 2021).

⁶ Mediante la sentencia C-630 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional reconoció el principio de legalidad como eje definitorio de la Constitución de 1991. Sobre el particular, allí se destacó que *“la identificación del principio de legalidad como eje definitorio o estructural de la identidad de la Constitución Política, no deja duda, dado los objetivos inspiradores de su incorporación en el Estatuto Superior: la limitación en el ejercicio del poder público mediante su sumisión a la ley, a lo que se suma la garantía de los derechos que surge de dicha función de contención”*. En razón a la persecución de dichos objetivos, *“el principio de legalidad representa, como se ha dicho, uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático, que se manifiesta en la limitación y división del poder, siendo este un rasgo propio del concepto del Estado de Derecho al que sirve la Constitución Política”*.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017.

⁸ *“Según el último numeral del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso, mediante ley expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional. Esta norma confiere al Congreso la facultad de regular la contratación estatal a través de disposiciones generales de contratación o especiales en aquellos casos en los cuales la necesidad y la conveniencia pública lo indiquen. En consecuencia, tal y como lo indica el Procurador, las normas sobre contratación administrativas, generales o especiales, tienen reserva de ley. En otras palabras, las mismas no pueden ser expedidas por el gobierno en ejercicio de facultades reglamentarias”*. Corte Constitucional, sentencia C- 491 de 2007.

*aspectos medulares de la contratación estatal; por ende, cualquier regulación no hecha por la ley, que contraríe o pretenda modificar lo dispuesto por ésta, deviene nula”.*⁹

No obstante, el Gobierno nacional en la norma demandada estableció disposiciones de obligatorio cumplimiento en materia de contratación, generando efectos vinculantes para las entidades públicas de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, sin contar con una habilitación legal específica para ello.

4.2.2. Alcance del artículo 5 de la Ley 109 de 1994 según la Sentencia C-1262 de 2000

El Decreto 1099 de 2025 invoca como fundamento el artículo 5° de la Ley 109 de 1994 y cita expresamente la Sentencia C-1262 de 2000. Sin embargo, contradice ese marco al apartarse de la interpretación vinculante que la Corte Constitucional fijó como condición de validez de la norma. El alcance del artículo 5° de la Ley 109 de 1994 fue delimitado por la Corte Constitucional en dicha sentencia, pronunciamiento que constituye cosa juzgada.

En dicho fallo, la Corte precisó que la obligación de contratar con la Imprenta Nacional se restringe exclusivamente a documentos relacionados con la garantía de seguridad jurídica (la impresión y publicación del Diario Oficial, la Gaceta del Congreso, la Gaceta Judicial, la Gaceta Constitucional, los Anales del Consejo de Estado y demás publicaciones oficiales análogas). La Corte fundamentó esta interpretación restrictiva señalando que *"la importancia que tienen estos actos dentro del funcionamiento de un ordenamiento jurídico sustentado en la garantía de publicidad, certeza y seguridad en las actuaciones de los funcionarios públicos, hace razonable y proporcionado que su impresión y publicación sea canalizada a través de un ente estatal"*.

La Corte advirtió expresamente que la Ley 109 de 1994 *"no agota el universo de las publicaciones hechas por el Estado y no monopoliza (...) la prestación de un servicio en el que bien, por propio mandato de la Constitución, puede concurrir la empresa privada"*. Adicionalmente, condicionó la exequibilidad del artículo 5° al entendido de que *"todos los procedimientos contractuales allí referidos, habrán de ejecutarse con la estricta aplicación de las disposiciones sobre la materia establecidas por la Constitución, el Estatuto General de la Contratación Administrativa y las demás normas que las modifiquen o complementen"*.

Esta interpretación de la Corte Constitucional forma parte del contenido normativo del artículo 5° de la Ley 109 de 1994. Las sentencias de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, tienen efectos *erga omnes* y vinculan a todas las autoridades sin excepción. De manera que, cuando la Corte Constitucional declara la exequibilidad de una norma bajo un entendimiento específico o condicionado, ese entendimiento se incorpora al ordenamiento jurídico como parámetro de validez obligatorio.

4.2.3. Creación reglamentaria de una obligación contractual exclusiva sin respaldo legal

El artículo 3° del Decreto 1099 de 2025 señala la obligación para las entidades destinatarias, de contratar con la Imprenta Nacional, entre otros, pasaportes, cédulas de extranjería, Permiso por

⁹ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013) Expediente: 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121).

Protección Temporal (PPT), Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios.

Así, el Decreto crea una nueva obligación contractual ajena a la ley y a la interpretación constitucional vinculante. El decreto introduce *de facto* una modalidad de contratación directa que carece de respaldo legal, vulnerando así la reserva de ley consagrada en el artículo 150, inciso final de la Constitución.

El régimen de contratación estatal establece de manera taxativa las modalidades de selección del contratista y las causales que habilitan la contratación directa. El artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 enumera las modalidades de selección aplicables, mientras que su numeral 4° delimita las causales de contratación directa. Estas causales excluyen la contratación obligatoria con una entidad estatal específica para la producción de documentos públicos personalizados o instrumentos migratorios ajenos a la seguridad jurídica en la publicación de normas.

Al establecer mediante decreto un proveedor exclusivo para documentos excluidos de la interpretación constitucional vinculante de la Ley 109 de 1994, el Ejecutivo crea una excepción inexistente en el Estatuto General de Contratación y modifica aspectos centrales del régimen contractual que la Constitución reserva exclusivamente al Congreso de la República. La expedición de la Ley 1150 de 2007 delimitó de forma taxativa las causales de contratación directa con el propósito de restringir la discrecionalidad administrativa y fortalecer los principios de transparencia y selección objetiva.

Por su parte, la Ley 80 de 1993 define la contratación pública como un proceso de concurrencia en el que deben garantizarse la igualdad de oportunidades y la selección objetiva del contratista más favorable a la administración. Al establecer un proveedor exclusivo mediante reglamento, el Ejecutivo sustituyó el principio de libre competencia y adjudicación objetiva por un esquema de asignación automática, sin comparación de ofertas ni análisis de conveniencia. De esta manera, el Decreto 1099 creó una excepción no prevista en la ley y alteró el equilibrio entre las modalidades de selección, materia que la Constitución reserva al Congreso conforme al artículo 150 inciso final.

4.2.4. Desconocimiento del régimen legal de Acuerdos Marco de Precios

Dentro de las modalidades de selección contempladas en la Ley 1150 de 2007, se encuentra, por ejemplo, la selección abreviada, prevista para aquellos casos en los 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. En ese sentido, los Acuerdos Marco de Precios son un instrumento de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, contemplada en el artículo 2, numeral 2, literal a) de la Ley 1150, según el cual, las entidades estatales pueden utilizar *"instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios"* para adquirir *"bienes y servicios de características técnicas uniformes"*.

El párrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), define los Acuerdos Marco de Precios como instrumentos que *"permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado"*. La misma norma dispone que *"la selección de proveedores como consecuencia de la realización de"*

un acuerdo marco de precios, le dará a las entidades estatales que suscriban el acuerdo, la posibilidad que mediante órdenes de compra directa, adquieran los bienes y servicios ofrecidos".

De conformidad con dichas normas, cuando existe un Acuerdo Marco de Precios vigente para servicios de impresión, que se caracterizan por poseer características técnicas uniformes, las entidades estatales del orden nacional de la rama ejecutiva que están sometidas al Estatuto General de Contratación están obligadas a adquirir dichos servicios a través del Acuerdo Marco aplicable. En dicho instrumento, la Imprenta Nacional ha participado, y debe participar, como un proveedor en competencia con otros proveedores, no como contratista exclusivo.

El sistema de Acuerdos Marco de Precios preserva los principios de libre competencia, transparencia y selección objetiva del Estatuto General de Contratación. En efecto, el párrafo 5° citado establece que la selección de proveedores dentro del Acuerdo Marco se realiza mediante un procedimiento competitivo que permite a las entidades estatales adquirir mediante órdenes de compra directa los bienes o servicios ofrecidos por múltiples proveedores habilitados, que supongan las mejores condiciones costo-eficientes para aquellas.

De esta manera, el sistema de contratación pública permite que la Imprenta Nacional se integre al mercado de servicios de impresión como un proveedor más dentro de los Acuerdos Marco de Precios, en igualdad de condiciones con otros proveedores. Esta interpretación ha sido reconocida por Colombia Compra Eficiente, que en concepto del 11 de abril de 2019¹⁰ señaló que la Imprenta Nacional puede hacer parte del Acuerdo Marco como proveedor, que no exclusivo, y que cuando las entidades estatales adquieren servicios de impresión a través del Acuerdo Marco aplicable, dan cumplimiento a la Ley 109 de 1994 incluso cuando contratan con un proveedor distinto a la Imprenta Nacional.

El cumplimiento del artículo 5° de la Ley 109 de 1994 debe interpretarse, entonces, a la luz de los principios y reglas del Estatuto General de Contratación. La existencia de un Acuerdo Marco de Precios para servicios de impresión no puede ser desconocida por el Decreto 1099 de 2025, pues dicho instrumento está expresamente previsto y regulado por el legislador como modalidad de selección abreviada. Al imponer la contratación exclusiva con la Imprenta Nacional, el decreto infringe la regulación legal de los Acuerdos Marco de Precios y sustituye un sistema competitivo por uno de asignación automática, sin comparación de ofertas ni análisis de conveniencia.

En conclusión, el marco legal de la contratación pública excluye cualquier lectura que convierta a la Imprenta Nacional en contratista obligatorio para todos los documentos descritos en el Decreto 1099 de 2025, pues, por ejemplo, cuando existe un Acuerdo Marco de Precios vigente, la contratación de servicios de impresión estandarizados debe realizarse a través de ese instrumento con participación competitiva de múltiples proveedores, incluida la Imprenta Nacional como uno más de ellos.

4.2.5. Evolución reglamentaria de la Imprenta Nacional: decretos anteriores respetaban la reserva de ley.

¹⁰ Radicado No. 2201913000002433. Anexo 3.

La evolución reglamentaria no constituye el parámetro de validez del Decreto demandado; sin embargo, es un elemento ilustrativo para demostrar que, durante más de dos décadas, el propio Ejecutivo entendió que su potestad reglamentaria estaba estrictamente limitada por la Ley 109 de 1994 y por la interpretación vinculante de la Corte Constitucional. El Decreto 1099 de 2025 rompe ese marco superior, no simplemente un marco reglamentario previo.

Desde el Decreto 2469 de 2000 y su modificación mediante el Decreto 1522 de 2003, la obligación de contratar con la Imprenta Nacional se mantuvo circunscrita a las categorías previstas en la ley y, además, supeditada a la posibilidad de acudir a terceros cuando la Imprenta no pudiera atender la solicitud o cuando las condiciones del mercado fueran más favorables. Esta regla excepcional fue posteriormente armonizada con el Estatuto General de Contratación.

El Decreto 1522 de 2003, que modificó el artículo 6 del Decreto 2469, establece:

“ARTÍCULO 6°. Obligación. Modificado por Art. 1, Decreto 1522 de 2003. Los Ordenadores del Gasto de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos del Orden Nacional y Organismos de la Ramas Legislativa y Judicial, están obligados a contratar sus publicaciones e impresos de que tratan los artículos 2°. y 4°. del presente decreto, con la Imprenta Nacional de Colombia.

Cuando la Imprenta Nacional de Colombia no pueda atender los requerimientos del solicitante, o éste acredite previamente con las respectivas cotizaciones que las condiciones de precio y / o plazo en el sector privado son más favorables, lo autorizará para contratar el trabajo con terceros.

Para efectos del pago la respectiva cuenta deberá llevar anexa, en estos casos, la certificación expedida por la Imprenta Nacional de Colombia. Las entidades a que hace referencia el presente artículo también están autorizadas para contratar con terceros si la Imprenta Nacional de Colombia no responde su petición en el término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva solicitud.”

Más adelante, con ocasión de la modificación que introdujo la Ley 1450 de 2011 a la Ley 109 de 1994, se expidió el Decreto 960 de 2013, por el cual se modificó la estructura de la Imprenta Nacional en términos compatibles con la modernización del Estatuto General de Contratación. Allí, en relación con la contratación, se señaló:

ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA. El objeto de la Imprenta Nacional de Colombia, es la edición, diseño, impresión, divulgación, comercialización y distribución de las normas, documentos, políticas públicas, impresos y publicaciones de las entidades nacionales que integran las ramas del poder público en Colombia, en aras de garantizar la seguridad jurídica.

Asimismo, podrá editar, diseñar, imprimir, divulgar, comercializar y distribuir los documentos y necesidades de comunicación gráfica de las entidades nacionales que integran las Ramas del Poder Público.

Lo anterior no obsta para que de igual manera la Imprenta Nacional de Colombia pueda prestar sus servicios a los particulares, o a las entidades territoriales bajo las condiciones y características propias del mercado.”-Subrayas fuera del texto-

Esa norma -vigente a la expedición del Decreto demandado- tampoco prevé una obligación general de contratar con la Imprenta Nacional y, por el contrario, reconoce expresamente que esta puede competir con prestadores privados y territoriales bajo las reglas del mercado. Es decir, su alcance fue armonizado con el Estatuto General de Contratación.

Frente a este marco, el Decreto 1099 introduce varios elementos sin sustento legal: amplía de manera forzada las categorías obligatorias, desconoce el criterio de relación con el objeto de la Imprenta y reinstala un deber general de contratar que la propia reglamentación había descartado por incompatibilidad con el régimen legal de selección de contratistas.

En cuanto al artículo 5 de la Ley 109 de 1994, este establece que “cuando la Imprenta Nacional no pueda atender los requerimientos del solicitante, o éste acredite que las condiciones del sector privado son más favorables, lo autorizará para contratar con terceros”. Sin embargo, esa disposición fue interpretada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1262 de 2000 como una regla excepcional, subordinada al Estatuto General de Contratación y limitada materialmente a las publicaciones oficiales que garantizan la seguridad jurídica.

En consecuencia, dicha autorización no puede operar como una condición general de procedencia, ni puede convertir a la Imprenta en instancia habilitante de la contratación de otras entidades. El Estatuto de Contratación no contempla un trámite de certificación previa por parte de un eventual proveedor, ni faculta a una empresa industrial y comercial del Estado para autorizar o negar contrataciones de terceros. Así, la previsión del artículo 5 debe aplicarse de forma subordinada al Estatuto General de Contratación y limitada al objeto material definido por la Corte, referido a las publicaciones oficiales que garantizan la seguridad jurídica. El Decreto 1099, al configurar esta previsión como un trámite obligatorio, afectó directamente la autonomía contractual de las entidades y creó un procedimiento sin respaldo legal.

Esta trayectoria normativa demuestra que, incluso dentro del margen reglamentario, el Ejecutivo había reconocido los límites constitucionales y legales de la materia. El Decreto 1099 de 2025 no representa simplemente un cambio de política administrativa o una divergencia respecto de decretos anteriores: constituye una infracción directa al marco superior de competencia reservado al legislador, al imponer obligaciones, procedimientos y restricciones contractuales sin fundamento legal.

4.3. El Decreto 1099 de 2025 vulnera los principios de planeación y selección objetiva

4.3.1. Del principio de planeación

4.3.1.1. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 establece que, en virtud del principio de economía, *“previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”*.

En virtud de este principio se pretende que la actividad contractual *“no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la*

comunidad”¹¹, En tal sentido, la debida estructuración de la contratación estatal es el reflejo del principio de planeación¹², respecto del cual la jurisprudencia ha señalado que:

“[E]l deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden”¹³.

Considerando lo anterior, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y los Establecimientos públicos del orden nacional, al estar sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al momento de planear la contratación de bienes y servicios deben considerar de forma autónoma su necesidad, el objeto y alcance del contrato, el presupuesto disponible, el análisis del mercado, entre otros aspectos que permiten definir con precisión y claridad la actividad contractual. Igual conclusión cabe respecto de las entidades adscritas y vinculadas que contratan bajo regímenes de derecho privado, pues a estos deben aplicar tales principios en su contratación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

Por ende, la conveniencia, alcance y presupuesto del contrato atienden a las necesidades concretas de cada entidad y deben ser definidos en cada caso, bajo los principios de planeación y economía, tal y como lo establecen las leyes y decretos que rigen la contratación, y no a través de decretos reglamentarios expedidos por el presidente de la República.

En efecto, los numerales 3, 6 y 7 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 señalan que:

“Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio (...):

3. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados (...).”

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejera ponente: Olga Melida Valle De La Hoz, Bogotá D.C, treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011). Expediente: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)

¹² Sobre este, se ha establecido que, *“Aunque este principio no está previsto de forma expresa en la Ley 80 de 1993 su contenido y alcances bien pueden delinearse como consecuencia de la hermenéutica armónica de un conjunto de disposiciones de rango tanto constitucional - artículos 2, 209, 339 a 353 de la Carta Política- como legal - artículos 25 (numerales 6, 7 y 11 a 14) y 26 (numeral 3) de la Ley 80 de 1993-, con remarcado acento tras la expresa catalogación de la contratación estatal como mecanismo de promoción del desarrollo por el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007”*. Corte Constitucional, sentencia SU- 214 de 2022.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012). Expediente: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).

“6 <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”

“7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso”. -Subrayas fuera del texto-

En consonancia con lo anterior, también es preciso referirse a la finalidad de los estudios previos que deben realizarse en el marco de la planeación contractual y de la estructuración de los procesos de contratación. Así, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 establece que:

*“**Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. (...)
(...)

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo (...).”- Subrayas fuera del texto-

4.3.1.2. Pese a lo anterior, el Decreto demandado condiciona la contratación de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en punto a la contratación del servicio de impresión incluso de documentos de seguridad e identidad, que además tienen regulación especial, sin hacer alusión alguna al respeto al régimen de contratación y las instancias de planeación y selección asociadas a este, lo cual desconoce las normas que rigen la materia y de paso vulnera la autonomía en la planeación y ejecución de la contratación estatal.

La orden del Decreto supone omitir la realización de estudios y análisis de sector para identificar las mejores ofertas y condiciones de contratación, e implica que, al margen de dichas consideraciones, se adelante una contratación directa con un proveedor. De ahí que la norma resulte lesiva del principio de planeación.

Si bien el decreto hace alusión a razones de fortalecimiento la Imprenta Nacional, por razones de soberanía de datos, lo cierto es que, i) como ya se vio, tal finalidad no motivó ni hace parte de la Ley 109 de 1994, y ii) dicha finalidad no habilita *per se* el desconocimiento de derechos de las entidades públicas, y de los demás agentes y proveedores del mercado, máxime cuando no se advierte que se haya realizado un test de proporcionalidad que permitiera medir el impacto del sacrificio que implica una orden como esa.

4.3.2. Del principio de selección objetiva

El Decreto 1099, al determinar el sujeto con el cual se debe adelantar la contratación, vulnera las normas que rigen la selección de los contratistas del Estado, en contra de lo establecido en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007.

Es así como el numeral 1 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece que, en virtud del principio de economía:

“1o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones”. -Subrayas fuera de texto-

Por su parte, el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establece que en virtud del principio de transparencia *“en los pliegos de condiciones: a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección”*

En esta línea, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 define el principio de selección objetiva, en los siguientes términos:

*“**Artículo 5o. de la selección objetiva.** Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios (...)”*

Sobre este principio de la contratación estatal, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado:

“La selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública. (...) el deber de selección objetiva constituye uno de los principios más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de igualdad, libre concurrencia, imparcialidad, buena fe, transparencia, economía y responsabilidad”¹⁴ -Subrayas fuera de texto-

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012). Expediente: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).

En consonancia con lo anterior, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 reguló las modalidades de selección de los contratistas. Allí, estableció que la licitación pública es la regla general salvo excepciones previstas en la misma disposición, entre la que se encuentra la contratación directa. Así, se previeron casos taxativos para que proceda dicha modalidad de contratación.

Pese a estas disposiciones, el acto demandado altera el régimen de selección de contratistas del Estado, al ordenar a todas las entidades destinatarias, que contraten con la imprenta nacional servicios de elaboración e impresión de pasaportes, cédula de extranjería, Permiso por Protección Temporal (PPT), Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios, pese a que no es ese el objeto de dicha entidad, y no hay habilitación legal para ello, pues la Ley 109 de 1994 no tiene dicho alcance.

Se pregunta:

- ¿Por qué un Decreto está determinando los sujetos contractuales?
- ¿El Decreto está creando una causal de contratación directa?
- ¿El Decreto está ordenando la omisión de un proceso de selección y/o contratación directa en los términos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?

Tal y como se indicó, la selección objetiva de los contratistas del Estado se rige por procedimientos, etapas, modalidades de selección y demás aspectos regulados en la ley (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y concordantes) y en el reglamento (Decreto 1082 de 2015), los cuales son desconocidos por el Decreto 1099 de 2025 puesto que, por fuera de tales disposiciones, ordena una contratación con un sujeto específico.

Se recuerda además que en las causales previstas en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 no se previeron supuestos para la contratación directa respecto de los servicios de impresión o trabajos de impresión, mucho menos respecto de documentos de características técnicas tan específicas como lo son los pasaportes, la cédula de extranjería, Permiso por Protección Temporal (PPT), Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios como lo ordena el acto demandado. La consagración de causales de contratación directa corresponde al legislador, no es una competencia que el presidente de la República pueda ejercer vía decreto.

Por lo tanto, el Decreto es nulo en tanto vulnera el principio de selección objetiva, el cual permite determinar en cada caso concreto, según el alcance del contrato, la modalidad de selección procedente para seleccionar al contratista de la administración, bajo parámetros de idoneidad, calidad y experiencia.

4.4. El Decreto 1099 de 2025 vulnera los principios constitucionales de libre competencia y el régimen de monopolios

El Decreto demandado ordena que las entidades públicas de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional tendrán que contratar sus publicaciones y trabajos impresos, los cuales define como:

- a) Actos legislativos
- b) Leyes
- c) Actos administrativos, directivas, decretos, resoluciones, autos y sentencias.
- d) Documentos
- e) Pasaporte
- f) Cédula de extranjería
- g) Permiso por Protección Temporal (PPT)
- h) Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios
- i) Impresos (diarios, gacetas, boletines, folletos, etc.)

Si bien la contratación por parte de la Imprenta Nacional de las publicaciones oficiales de normas y providencias judiciales es deseable para promover uniformidad en materia de seguridad jurídica, un decreto no puede, por vía reglamentaria, crear una causal de contratación directa en su favor. Al hacerlo, limita -por fuera de las competencias del legislador- el régimen de libre competencia que rige en la contratación estatal y, simultáneamente, vulnera el principio de igualdad al establecer un trato preferente para un sujeto económico estatal sin habilitación legal alguna.

Sobre el particular, el artículo 333 constitucional consagra la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia como derechos de todos, así:

***“Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. -Subrayas fuera del texto-

Por lo tanto, cuando el Decreto limita la contratación únicamente con la Imprenta Nacional, restringe de manera injustificada y sin el concurso del legislador, la garantía de la libre competencia económica, derecho que también es de plena aplicación en el ámbito del sistema de compras públicas.

Lo anterior, implica además que se establece una diferencia injustificada en el tratamiento de oferentes, puesto que, sin que medie una causal de contratación directa en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, se asigna un porcentaje de la contratación estatal, a un proveedor que debería participar, junto con otros, en los procesos de selección de oferentes. En otras palabras, el acto demandado coarta la posibilidad de concurrir en igualdad de condiciones a procesos de selección, lo cual vulnera el principio de la igualdad, establecido en el artículo 209 de la Constitución, el cual establece que:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)

Sobre esto, la Corte Constitucional ha establecido que, en el marco de la contratación estatal, la igualdad es un principio orientador:

“[e]l principio de igualdad en la contratación estatal tiene varias manifestaciones. De una parte, este exige dispensar un tratamiento idéntico a quienes se encuentran en las mismas condiciones; de modo que se les otorguen las mismas oportunidades en función de sus características, acciones y propuestas. De otra, le impone al legislador el deber de establecer procedimientos o mecanismos que le permitan a la administración seleccionar, en forma objetiva y libre, a quien haya hecho la oferta más favorable. Esto implica la fijación de reglas generales e impersonales que presidan la evaluación de las propuestas y la proscripción de cláusulas subjetivas que reflejen motivaciones de afecto o interés hacia cualquier proponente”¹⁵.

Así, la jurisprudencia ha reconocido que la igualdad se manifiesta en la libertad económica y en la libre concurrencia o competencia en materia de contratación estatal. Incluso, frente a las causales de contratación directa establecidas por el legislador se debe cumplir con un estricto test que justifique la desigualdad en el sistema de compras públicas. Se reitera, la contratación orientada a un proveedor concreto restringe el principio de igualdad y la selección objetiva, los cuales son la regla general en materia de contratación estatal. En esta materia la Corte Constitucional, partiendo de una decisión del legislador, ha indicado sobre la restricción de la competencia en materia de contratación estatal que¹⁶:

“42. En varias oportunidades, la Corte ha analizado el alcance de los principios de libertad económica y libre concurrencia o competencia en materia de contratación estatal. En relación con estos, el tribunal ha establecido las siguientes subreglas (tabla 1).

Tabla 1. Subreglas aplicables a los principios de libre concurrencia, libre competencia y libertad económica	
1. Se prohíben las barreras de acceso desproporcionadas	El principio de libre concurrencia es, a su vez, una manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad. Aquel permite que, según la información disponible, cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta pueda participar en el respectivo proceso de selección.
2. No es un derecho absoluto	La libertad económica no es un derecho absoluto. El Estado puede intervenir para garantizar los principios de la función administrativa en la contratación pública ¹ .
3. Se permiten excepciones legítimas	La libre concurrencia admite excepciones que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 2023.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 2023.

4. Restricciones serias y objetivas	<i>Las limitaciones a la libre competencia deben establecerse con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, dentro del ámbito de regulación propio de la actividad que va a ser objeto de contratación. En algunos casos, también se ha exigido que estas restricciones sean serias y objetivas.</i>
5. No discriminación	<i>La libre competencia implica un mandato de abstención de discriminación en el acceso y la participación dentro del proceso de selección. Además, posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación.</i>

En lo que concierne al acto demandado, al definir elementos que suponen el direccionamiento de la contratación estatal, restringe la libre competencia y la igualdad, por ende, debe declararse su nulidad.

La libre competencia no solo materializa el derecho constitucional a la igualdad, sino a la libertad de empresa. Ello explica que, en lo que atañe a las empresas industriales y comerciales del Estado, el legislador prevea mecanismos que permitan a los ciudadanos competir en condiciones justas y equitativas frente a estas cuando operan en competencia en el mercado. De ahí que, por ejemplo, estas empresas no gocen de las mismas prerrogativas en materia de aplicación de cláusulas exorbitantes en materia de contratación.

Así expresamente lo estableció la Ley 489 de 1998, que en su artículo 87 señaló que este tipo de medidas busca evitar que estas empresas gocen de prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y libre competencia frente a empresas privadas, los cuales se desconocen precisamente con el tratamiento preferencial que el Decreto 1099 le concede a la Imprenta Nacional, que va más allá de lo que al respecto autorizó la Ley 109. Dice la Ley 489:

ARTÍCULO 87. PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS. Las empresas industriales y comerciales del Estado como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso.

No obstante, las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas. -Subrayas fuera del texto-

En ese punto conviene precisar que, en reciente pronunciamiento, la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado¹⁷, declaró la suspensión provisional de los efectos de la Directiva Presidencial 11 de 2024, que tal como ocurre en este caso, dirigía la contratación de servicios de radiodifusión con agentes o proveedores específicos. Allí, la Subsección advirtió que la medida resultaba lesiva de los principios de selección objetiva, libre competencia e igualdad, en tanto daba lugar a que i) *en la práctica, ...la selección se realice, no con base en la propuesta más favorable, sino con uno de estos beneficiarios situación que, sin duda, viola el deber de selección objetiva como está previsto en la Ley y habilita la contratación con base en motivos diversos a los “objetivos”, existieran* ii) *ventajas injustificadas a determinadas*

¹⁷ Auto del 19 de agosto de 2025. Radicado No. 11001-03-26-000-2025-00029-00 (72.545). M.P. Dr. Alberto Montaña Plata.

personas o grupos, y se presentara iii) un quebrantamiento de la igualdad de condiciones en el mercado público de los contratos estatales.

Dicho precedente resulta aplicable al caso concreto, pues se designa vía decreto a un proveedor que, por su naturaleza jurídica de Empresa Industrial y Comercial en competencia en el mercado, está llamado a hacer parte de los procesos de selección y competencia que inspiran el régimen de contratación, más si se trata de servicios no asociados a su objeto social y a la razón de su creación.

Ahora bien, el artículo 336 de la Constitución consagra:

“ARTICULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.”

Como puede verse, el régimen de monopolios en Colombia está regulado en la Constitución y goza de reserva de ley. Este régimen, supone medidas de indemnización de los demás agentes competidores en el mercado antes de su implementación, y la existencia de rentas asociadas al interés público o social. De ahí que se trate de actividades cuya explotación económica derive en un ingreso para el Estado, pues se sacrifica un principio-libertad de competencia- por un interés general, como ocurre con el caso de financiación del sistema de salud a través de los ingresos del monopolio de juegos de suerte y azar.

En el caso concreto, en la práctica, se fija un monopolio sobre el servicio de impresión de documentos, incluidos los pasaportes, cédula de extranjería, Permiso por Protección Temporal (PPT) y Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios, respecto de los cuales no existe norma legal que habilite su existencia.

Además de tratarse de un monopolio de hecho, este carece de las características constitucionales de dicha figura, pues los recursos producto de la imposición van a la Imprenta Nacional, que es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, con ánimo de lucro. Se precisa en ese sentido, que la finalidad de fortalecer a la Imprenta Nacional con miras a promover la soberanía de datos y digital no habilita la fijación de barreras de acceso que anulan el derecho a la libre competencia y la igualdad que le subyacen.

4.5. El Decreto 1099 de 2025 vulnera el principio de separación de poderes

El artículo 2 del Decreto 1099 incluye como destinatarios a los "*organismos de la Rama Legislativa y Judicial*". Esta inclusión tiene fundamento formal en el artículo 5° de la Ley 109 de 1994, que expresamente menciona a dichos organismos como sujetos obligados a contratar con la Imprenta Nacional.

Sin embargo, el hecho de que estas ramas estén mencionadas en la ley no significa que el decreto pueda extender el alcance de la obligación que recae sobre ellas. Por el contrario, la obligación está estrictamente delimitada por el objeto y las funciones que la propia Ley 109 de 1994 asigna a la Imprenta Nacional, y cualquier extensión más allá de ese límite constituye un exceso de la potestad reglamentaria que adquiere especial gravedad cuando afecta a ramas independientes del poder público.

La obligación que el artículo 5° de la Ley 109 de 1994 impone a los organismos de las ramas legislativa y judicial debe interpretarse de manera sistemática, restrictiva y teleológica, atendiendo a tres criterios fundamentales:

Primero, el objeto de la ley, consagrado en su artículo 2°, es garantizar la seguridad jurídica mediante la publicación oficial de normas y actos jurisdiccionales. Esta finalidad delimita claramente el tipo de documentos que pueden estar comprendidos en la obligación, esto es; aquellos cuya publicación oficial es esencial para la certeza y accesibilidad del ordenamiento jurídico.

Segundo, las funciones específicas que el artículo 4°, numeral 2, de la Ley 109 de 1994 asigna a la Imprenta Nacional en relación con estas ramas son precisas: "*Imprimir la Gaceta del Congreso, la Gaceta Judicial, la Gaceta Constitucional, los Anales del Consejo de Estado y demás publicaciones de la rama judicial*". Esta enumeración refleja la voluntad del legislador de circunscribir la obligación a publicaciones oficiales de contenido normativo o jurisdiccional.

Tercero, el principio constitucional de separación de poderes, previsto en los artículos 113 y 116 de la Constitución enerva la posibilidad de que el Ejecutivo imponga vía decreto limitaciones a la autonomía administrativa de las ramas legislativa y judicial.

En consecuencia, la obligación que la Ley 109 de 1994 impone a los organismos de las ramas legislativa y judicial está referida a la contratación de la impresión de la Gaceta del Congreso, Gaceta Judicial, Gaceta Constitucional, Anales del Consejo de Estado y demás publicaciones oficiales análogas.

Todos estos documentos comparten una característica común y es que se relacionan directamente con la seguridad jurídica mediante la divulgación oficial de normas, sentencias y actos jurisdiccionales que conforman el ordenamiento jurídico colombiano.

Refuerza la tesis, el hecho de que, respecto de dichas ramas del poder público, el legislador se encargó de manera específica de hacer uso de una descripción detallada de los documentos. En primer lugar, se hizo referencia expresa al Diario Oficial, principal objeto de la imprenta, y se

señaló expresamente que correspondía a la imprenta imprimir la Gaceta del Congreso, la Gaceta Judicial, la Gaceta Constitucional, los Anales del Consejo de Estado y demás publicaciones de la rama judicial.

Esa referencia obedece, precisamente, a la finalidad de la norma, que se reitera, es de seguridad jurídica. Esa es la interpretación razonable respecto de las ramas legislativa y judicial bajo la Ley 109 de 1994, de cara a la finalidad de la norma.

Una interpretación contraria conduce a imponer a las ramas legislativa y judicial la obligación indiscriminada de contratar con la Imprenta Nacional toda clase de "documentos", supuesto que constituye una injerencia en su independencia y autonomía administrativa y presupuestal, que resulta lesiva del principio de separación de poderes por las siguientes razones:

Primero, la autonomía administrativa de las ramas legislativa y judicial comprende, necesariamente, la capacidad de gestionar libremente sus recursos y decidir sobre sus contrataciones ordinarias, sin sujeción a imposiciones del Ejecutivo más allá de las consagradas en la ley. Al forzar a estos organismos a contratar con una entidad adscrita al Ministerio del Interior -es decir, a la Rama Ejecutiva- la totalidad de sus necesidades documentales, el Decreto subordina su gestión administrativa a decisiones y capacidades operativas de otra rama del poder público, lo cual es incompatible con el principio de separación e independencia.

Segundo, esta imposición genera conflictos de interés respecto de la función legislativa y judicial frente a la Imprenta Nacional. Si el Congreso de la República debe fiscalizar la gestión del Gobierno Nacional -incluida la de la Imprenta Nacional- o si la Rama Judicial debe resolver controversias en las que la Imprenta sea parte o tenga interés, la existencia de una relación contractual obligatoria y permanente entre estos organismos y la Imprenta podría comprometer la imparcialidad e independencia que debe caracterizar el ejercicio de tales funciones.

Tercero, el artículo 5° de la Ley 109 de 1994, al incluir a las ramas legislativa y judicial entre los destinatarios de la obligación, lo hizo únicamente respecto de publicaciones oficiales específicas identificadas en el artículo 4°, numeral 2 de la misma ley. El legislador no autorizó al Gobierno para extender esa obligación a categorías abiertas como "documentos", precisamente porque hacerlo implicaría una afectación desproporcionada e injustificada de su autonomía.

En consecuencia, el Decreto 1099 de 2025, al incluir la categoría genérica e indeterminada de "documentos" dentro de los trabajos de impresión que las ramas legislativa y judicial deben contratar obligatoriamente con la Imprenta Nacional, no sólo excede el alcance de la Ley 109 de 1994, sino que vulnera el principio constitucional de separación de poderes y la autonomía administrativa e independencia funcional de dichas ramas, consagradas en los artículos 113 y 116 de la Constitución.

4.6. El Decreto 1099 de 2025 fue expedido con falsa motivación

Sobre el vicio de falsa motivación, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado que esta es una "causal autónoma e independiente" que se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa¹⁸.

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, el Consejo de Estado ha señalado que *"es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"*¹⁹.

El Decreto 1099 de 2025 incurre en falsa motivación porque su exposición de motivos y su parte considerativa se basan en una premisa fáctica que no se encuentra acreditada y es que la Imprenta Nacional de Colombia *"cuenta con la capacidad técnica, operativa y humana para la producción de documentos de seguridad y de alta complejidad técnica, como pasaportes, permisos migratorios y demás instrumentos oficiales"*. Este supuesto difiere de la realidad demostrada en la información pública y contractual de la entidad.

En primer lugar, la Imprenta Nacional, cuya trayectoria en materia de la elaboración y publicación del Diario Oficial y Gacetas no se cuestiona, no posee la infraestructura tecnológica ni los medios materiales para elaborar documentos de seguridad de alta complejidad. La producción de pasaportes, cédulas de extranjería o permisos con chip requiere instalaciones con certificaciones internacionales, sistemas de seguridad criptográfica y control biométrico, capacidades que no figuran en los informes de gestión ni en la estructura operativa de la entidad. El propio Mapa de Procesos de la Imprenta define su actividad de impresión gráfica como impresión offset, por lo demás, las actividades y procesos allí establecidos refieren a la edición y distribución del Diario Oficial y de publicaciones institucionales, sin aludir a funciones de producción de documentos con componentes electrónicos o sistemas de seguridad digital (Anexo 5).

En segundo término, de la revisión de los procesos contractuales publicados en SECOP II se constata que la Imprenta Nacional subcontrata la mayoría de sus trabajos de impresión. Los registros de la plataforma SECOP II evidencian que la entidad actúa habitualmente como intermediaria, celebrando contratos con proveedores privados especializados en impresión digital y artes gráficas, a quienes encarga la ejecución material de los productos contratados con otras entidades públicas.

En efecto, el análisis de algunos requerimientos de bienes y servicios publicados por la Imprenta Nacional en SECOP II, revela un uso consistente de subcontratación que contradice la afirmación del Decreto 1099 de 2025 sobre sus capacidades técnicas y operativas.

Un primer ejemplo es el requerimiento No. 20251050000133 de julio de 2025, relacionado con la producción de documentos de seguridad impreso en papel bond con características especiales (tintas fluorescentes, micro textos, código de barras). Este trabajo, contratado con el Instituto

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) del 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García.

¹⁹ Ibídem.

Nacional de Medicina Legal por valor de \$638.227.236 en desarrollo del Contrato Interadministrativo No. 092-SG-2025, fue íntegramente subcontratado. La justificación de la Imprenta es la siguiente: *"dado que el bien requerido no se desarrolla en las instalaciones de la Entidad, se hace necesario adelantar un proceso de contratación con un tercero que permita cumplir con el requerimiento en los tiempos y con las características técnicas aprobadas"*. (Anexo 6)

La misma situación se repite con los formatos seriales de registro civil. Los requerimientos No. 20251640020853, 20251500026403 y 20251640019683, expedidos entre mayo y septiembre de 2025, corresponden a la producción de formatos de nacimiento, matrimonio y defunción contratados con la Superintendencia de Notariado y Registro mediante el Contrato 1916-2025 por \$784.315.672. En todos estos casos, la Imprenta reconoce que *"no desarrolla en sus instalaciones el servicio requerido"* y que debe adelantar procesos de contratación con terceros para cumplir con las especificaciones técnicas pactadas. (Anexo 6)

También se encuentra el requerimiento No. 20251050000153 de agosto de 2025, para cumplir obligaciones de impresión que la Imprenta adquirió con la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional en virtud del Contrato 64-5-30026-25 por \$24.611.580, el cual establece expresamente que *"la INC no desarrolla en sus instalaciones el servicio requerido"* y que debe contratar con un tercero para cumplir con la obligación asumida. (Anexo 6)

Incluso se advierte que la Imprenta Nacional ha incursionado en la prestación de servicios logísticos. Para estos servicios, que incluyen *streaming* y *catering* también se adelanta subcontratación. El requerimiento No. 20251500005061 de junio de 2025, para eventos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Contrato 2025-085 por \$129.666.000), fue enteramente delegado en un proveedor privado, sin que la Imprenta aportara recurso propio alguno para su ejecución. (Anexo 6)

Esta práctica revela que la Imprenta Nacional no cuenta con la infraestructura, el personal ni los medios técnicos para ejecutar directamente todos los contratos que pretende asignarle de manera directa la norma demandada. De hecho, resulta preocupante que la medida convierta a la Imprenta en un intermediario administrativo entre la entidad contratante y el proveedor efectivo del bien o servicio, y se diluya así su finalidad de seguridad jurídica respecto del Diario Oficial y las Gacetas normativas.

Dicha práctica, fue incluso puesta de presente por la Asociación Colombiana de la Industria de la Comunicación Gráfica.

En vigencia del Acuerdo marco de servicios de impresión, dicha Asociación pidió a Colombia Compra Eficiente, como autoridad que administra la plataforma de la tienda virtual del Estado Colombiano; que se promoviera *"la eficiente utilización de la capacidad productiva de las plantas de producción, de la industria del país, buscando reducir la intermediación en la contratación de los servicios, a través de visitas de campo en donde se valide la experiencia de los proponentes con anexos de contratos reales que demuestren la capacidad de producción y la experiencia real con sustento documental y físico"*, para ello, precisó que era necesario:

“c. Se incluyan dentro del Acuerdo restricciones para que la Imprenta Nacional no pueda subcontratar los servicios de impresión. Por ejemplo, se disponga la prohibición expresa de prestar el servicio a través de la subcontratación con terceros.

d. Es importante tener en cuenta que, permitir que la Imprenta Nacional pueda subcontratar generaría un subproceso de selección con los mismos proveedores que hacen parte del Acuerdo Marco, o incluso, con terceros no avalados por Colombia Compra Eficiente en condiciones económicas y técnicas, lo cual puede redundar en costos adicionales para el Estado y afectaciones en cuanto al cumplimiento del servicio y la transparencia en la selección del proveedor²⁰.”

Téngase en cuenta que, la Imprenta Nacional cuenta con una planta de personal compuesta por doscientos cincuenta y dos (252) trabajadores oficiales y seis (6) empleados públicos de libre nombramiento y remoción, para un total de doscientas cincuenta y ocho (258) personas²¹. La suficiencia de dicha estructura para atender las necesidades de contratación de la totalidad de las entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y municipal que el Decreto 1099 de 2025 debe analizarse de cara al universo de sujetos destinatarios y del amplio alcance que el Decreto otorga a una facultad que la Ley 109 delimitó en términos distintos.

Para dimensionar la proporción entre capacidad instalada y mandato legal impuesto, debe considerarse que Colombia cuenta con:

- 32 departamentos
- 1.103 municipios
- Múltiples entidades del orden nacional (ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, superintendencias, unidades administrativas especiales)
- Entidades descentralizadas departamentales y municipales
- Organismos de control
- Organismos autónomos

En conjunto, se estima que existen más de 3.000 entidades públicas en Colombia que requerirían servicios de impresión, publicación y divulgación. Vale la pena preguntarse, si la Imprenta, que de manera reiterada acude a la figura de la subcontratación para cumplir los requerimientos de sus clientes, tiene la capacidad para atender de inmediato esa demanda.

En tercer lugar, la Procuraduría General de la Nación, en auditoría realizada al proceso de contratación de pasaportes, que derivó, según informaciones de dicho órgano, en investigaciones disciplinarias y en la presentación de una demanda de nulidad contractual presentada por este²², señaló que la Imprenta carece de infraestructura propia para la elaboración de documentos de alta seguridad y recurre de manera sistemática a la subcontratación con empresas privadas²³.

²⁰ Anexo 4.

²¹ Resoluciones 27 de 2015, 22 de 2021 y el Manual de Funciones Generales, Roles y Competencias de la Imprenta Nacional. (Anexo 9)

²² Radicado No. 25000233600020250052500, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C. M.P. Dr. José Élvor Muñoz Barrera.

²³ <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-amplio-investigacion-caso-pasaportes.aspx>

Según la Procuraduría, la Imprenta Nacional no ejecuta directamente la totalidad de las actividades técnicas del convenio, sino que recibe capacitación y realiza erogaciones presupuestales para pagar la prestación del servicio a un tercero.

La investigación del Ministerio Público también identificó antecedentes relacionados. Sobre la Imprenta Nacional cursaban previamente investigaciones por posibles irregularidades en la contratación para la fabricación de las cédulas de extranjería, caso en el cual igualmente se recurrió a un tercero internacional mediante el régimen contractual especial de la Imprenta Nacional²⁴.

Este antecedente permite cuestionar la afirmación que motiva el acto administrativo demandado, en la medida en que es razonable cuestionar la capacidad de la Imprenta Nacional para asumir toda la contratación que le atribuye de manera directa el decreto, en lo que respecta a documentos que se caracterizan por condiciones técnicas específicas, pues garantizan situaciones de seguridad documental y de viaje, que, además, no pueden exponerse a riesgos y demoras por incumplimiento.

Así las cosas, el Gobierno, al sustentar el decreto en la presunta capacidad técnica y operativa de la Imprenta Nacional, fundamentó su decisión en un hecho que por lo menos, requiere ser acreditado de cara a los hallazgos realizados por un ente de control.

Así mismo, existe falsa motivación en los siguientes argumentos, sobre el fundamento de la obligación de contratar con la Imprenta Nacional:

En las consideraciones del Decreto 1099 se lee:

“Que, en concordancia con el principio de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, las entidades del Estado deben coordinar sus acciones y recursos institucionales mediante mecanismos como la contratación interadministrativa, incluyendo la obligación de contratar con la Imprenta Nacional de Colombia, conforme al artículo 5o de la Ley 109 de 1994.”

La primera parte del enunciado parte de una premisa cierta, y es que en efecto la norma constitucional invocada alude a la necesidad de que *“los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*. Lo que no es cierto es la conclusión que de dicha afirmación pretende derivarse, y es que esa colaboración y coordinación institucionales supone un deber de contratación exclusiva con otra entidad estatal.

Se trata de un mandato de coordinación y cooperación funcional entre las distintas ramas y órganos del Estado para la consecución de los fines estatales, pero en ningún momento impone, autoriza ni habilita la obligación de contratar con una entidad específica eliminando la autonomía contractual de las demás entidades públicas.

La colaboración armónica implica que los órganos del Estado deben evitar conflictos de competencias, coordinar sus actuaciones cuando ello sea necesario para el cumplimiento de objetivos comunes, y prestarse auxilio mutuo cuando la ley así lo establezca. No significa, ni puede interpretarse en el sentido de que, una entidad estatal pueda imponer a todas las demás la obligación de contratar exclusivamente con ella.

²⁴<https://www.procuraduria.gov.co/Pages/Procuraduria-alerta-por-posible-crisis-en-el-suministro-de-pasaportes.aspx>

El Decreto pretende derivar del principio de colaboración armónica una consecuencia que no está contenida en la norma y es la supresión de la autonomía contractual y la imposición de un contratista único. Así, en este caso, la conclusión no se sigue de la premisa y constituye un elemento de distracción propio de una motivación que no obedece a la realidad jurídica y fáctica.

Así mismo, se lee en el Decreto:

“Que, el artículo 209 de la Constitución Política señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, debiendo las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines estatales, así como el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, que faculta a las entidades públicas a asociarse mediante contratos interadministrativos para lograr el cumplimiento de sus funciones y la prestación de servicios que se hallen a su cargo.”

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 al que alude el Decreto señala:

“ARTÍCULO 95. ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”

Como puede verse, la norma contempla la facultad de que las entidades se asocien para con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones, pero de la misma no se deriva un deber de contratación o asociación.

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 regula dos figuras específicas: convenios interadministrativos y conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro para cooperar en el cumplimiento de funciones o prestar conjuntamente servicios. Ninguna de estas modalidades corresponde a la situación contemplada en el Decreto 1099 de 2025, que no establece una asociación voluntaria entre entidades para cooperar en funciones comunes, sino una obligación unilateral de contratar con un tercero específico (la Imprenta Nacional) para la adquisición de bienes y servicios.

La figura que contempla el artículo 95 supone una voluntad asociativa bilateral o multilateral, donde las entidades deciden libremente unirse para lograr objetivos compartidos. Se trata de esquemas de cooperación horizontal entre entidades públicas que buscan aunar esfuerzos, recursos y capacidades para el cumplimiento de funciones administrativas o la prestación conjunta de servicios. En cambio, el Decreto impone una relación contractual obligatoria y unidireccional,

donde una entidad (la Imprenta Nacional) es impuesta como contratista único a todas las demás entidades del Estado, sin que medie voluntad asociativa ni objetivo común de cooperación.

Resulta entonces evidente que el Decreto tergiversa el contenido y alcance del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, extrayendo de una norma que consagra una facultad de asociación voluntaria entre entidades, una supuesta obligación de contratación forzosa con un proveedor único. La norma invocada no dice lo que el Decreto pretende que diga, ni autoriza lo que el Decreto ordena. Esta distorsión constituye un supuesto de falsa motivación que vicia de nulidad el acto administrativo demandado.

Finalmente, el Decreto 1099 de 2025 incurre en falsa motivación, en tanto funda su decisión en políticas públicas que no respaldan el contenido del decreto.

El Decreto 1099 de 2025 fundamenta su expedición en la supuesta necesidad de cumplir con "políticas públicas de protección de datos" y con la "Política de Gobierno Digital, Seguridad Digital y Protección de Datos", según lo expresan sus considerandos y el parágrafo del artículo 2°. Sin embargo, un análisis detallado de las políticas públicas vigentes en estas materias demuestra que ninguna de ellas respalda, autoriza o justifica la medida adoptada por el decreto. Por el contrario, el decreto tergiversa el alcance de estas políticas para justificar una decisión que carece de fundamento técnico y presupuestal.

Colombia cuenta con un marco normativo y de política pública desarrollado en materia de transformación digital del Estado, que se estructura principalmente en los siguientes instrumentos:

a) En materia de Gobierno Digital:

CONPES 3650 de 2010-"Estrategia de Gobierno en Línea": Declaró la importancia estratégica de la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea y estableció lineamientos para la sostenibilidad de dicha estrategia, centrados en la provisión de servicios electrónicos, transparencia y participación ciudadana mediante canales digitales.

Decreto 1008 de 2018 (modificado por el Decreto 767 de 2022). -"Lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital": Define el Gobierno Digital como "el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital". Establece como componentes: (i) TIC para servicios, (ii) TIC para gobierno abierto, (iii) TIC para la gestión, y (iv) seguridad y privacidad de la información.

b) En materia de seguridad digital:

CONPES 3701 de 2011-"Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa": Fortaleció las capacidades del Estado para enfrentar amenazas en el ámbito cibernético mediante la creación del Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia (ColCERT) y el modelo de coordinación intersectorial.

CONPES 3854 de 2016- "Política Nacional de Seguridad Digital": Estableció un marco institucional para la seguridad digital con enfoque de gestión de riesgos, dirigido a fortalecer las

capacidades de las múltiples partes interesadas para identificar, gestionar, tratar y mitigar riesgos de seguridad digital.

CONPES 3995 de 2020 - "Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital": Tiene como objetivo "establecer medidas para ampliar la confianza digital y mejorar la seguridad digital de manera que Colombia sea una sociedad incluyente y competitiva en el futuro digital". Sus líneas de acción son: (i) fortalecer las capacidades en seguridad digital de ciudadanos, sector público y privado; (ii) actualizar el marco de gobernanza en seguridad digital; y (iii) analizar la adopción de modelos, estándares y marcos de trabajo en seguridad digital con énfasis en nuevas tecnologías.

Resolución 500 de 2021 del MinTIC, modificada por la Resolución 2277 de 3 de junio de 2025: Estableció los lineamientos y estándares para la estrategia de seguridad digital y la adopción del Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información como habilitador de la Política de Gobierno Digital.

c) En materia de transformación digital e inteligencia artificial:

CONPES 3975 de 2019- "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial": Busca aumentar la generación de valor social y económico a través de la transformación digital del sector público y privado, para que Colombia aproveche las oportunidades de la Cuarta Revolución Industrial. Establece acciones para: (i) acelerar la adopción tecnológica, (ii) potenciar el talento digital, (iii) desarrollar un marco institucional robusto, y (iv) promover la transformación digital de sectores productivos.

d) En materia de protección de datos personales:

Ley Estatutaria 1581 de 2012 (reglamentada por el Decreto 1377 de 2013): Desarrolla el derecho constitucional de habeas data que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos. Establece principios, derechos, deberes y procedimientos para el tratamiento legítimo de datos personales, asignando a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de vigilancia y sanción.

Ley 1712 de 2014- "Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública": Regula el derecho fundamental de acceso a la información pública y establece obligaciones de transparencia activa para las entidades estatales.

De la lectura de dichas políticas no se advierte la conclusión a la que arriba el Decreto 1099 y la conexión que este realiza en términos de justificación. De estas políticas no puede extraerse la necesidad de que exista un proveedor único de servicios de impresión y elaboración de documentos, pues de su análisis se advierte que:

- i) Ninguna de ellas hace referencia a la Imprenta Nacional como actor estratégico en la implementación de las políticas de gobierno digital, seguridad digital, transformación digital o protección de datos personales. Las entidades identificadas como responsables de liderar estas políticas son el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Defensa Nacional, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Coordinador Nacional de

Seguridad Digital, y otras entidades especializadas en tecnologías de la información, pero en ningún caso la Imprenta Nacional.

ii) Las políticas no diagnostican riesgos de seguridad en la contratación actual de servicios de impresión que justifiquen la adopción de un esquema de exclusividad contractual.

iii) Estas políticas no respaldan la necesidad de exclusividad contractual en servicios de impresión. Por el contrario, las políticas de gobierno digital promueven la interoperabilidad, la competencia entre proveedores tecnológicos y la adopción de estándares abiertos.

4.7. El Decreto 1099 de 2025 fue expedido de manera irregular

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha precisado que el vicio de expedición irregular se configura cuando la autoridad vulnera los procedimientos exigidos para la formación del acto, esto es, cuando existen anomalías sustanciales en su trámite, de tal magnitud que afectan la validez misma de la decisión administrativa²⁵.

En el caso del Decreto 1099 de 2025, las irregularidades en su formación no son meras deficiencias formales: comprometen etapas obligatorias del proceso regulatorio previstas en la ley, afectando la legalidad del trámite y quebrantando los principios de publicidad, transparencia, competencia leal y responsabilidad fiscal. El Ejecutivo omitió trámites que son presupuesto de validez para cualquier decreto reglamentario que crea cargas nuevas, establece procedimientos o impacta la libre competencia, la seguridad jurídica y el gasto público.

A continuación, se desarrollan las irregularidades sustanciales que vician la expedición del decreto:

4.7.1. El Decreto 1099 fue expedido sin autorización del DNP, pese a que crea un trámite administrativo.

El Decreto 1099 de 2025 introduce un procedimiento obligatorio para todas las entidades estatales: la consulta previa a la Imprenta Nacional de Colombia, con un término perentorio de respuesta, como condición necesaria para adelantar cualquier proceso de contratación de servicios de impresión o elaboración de documentos.

Tal exigencia constituye, sin duda, un trámite administrativo nuevo, generador de carga no solo para las entidades públicas que deben adelantar la consulta obligatoria a la Imprenta Nacional, sino también para los ciudadanos que requieren los servicios cuya prestación depende de dicha contratación, y para las empresas que participan en el mercado de servicios de impresión y elaboración de documentos, cuyo acceso queda condicionado o restringido por este nuevo procedimiento.

En consecuencia, el trámite creado encuadra plenamente en el supuesto previsto por el artículo 1 de la Ley 962 de 2005, que exige autorización previa del Departamento Administrativo de la Función Pública para la adopción de cualquier trámite nuevo:

²⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Radicado: 11001-03-28-000-2014-00128-00. C.P.: Alberto Yepes Barreiro.

“ARTÍCULO 1. Objeto y principios rectores. (...) Las entidades públicas y los particulares que ejercen una función administrativa expresamente autorizadas por la ley para establecer un trámite, deberán previamente someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública adjuntando la manifestación del impacto regulatorio, con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública autorizará su adopción e implementación(...).”

La finalidad de este control previo del DAFP -y del DNP cuando se trata de trámites con implicaciones presupuestales o regulatorias- es garantizar que toda nueva carga administrativa cumpla con los principios de eficiencia, racionalización, proporcionalidad y disponibilidad de recursos, pilares del régimen jurídico de los trámites administrativos tras la expedición de la Ley 962 de 2005 y del Decreto Ley 019 de 2012.

En el caso del Decreto 1099 de 2025, no existe en el expediente normativo evidencia alguna del cumplimiento de este requisito, ni consta concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, ni análisis de impacto regulatorio, ni verificación de recursos, ni autorización para adoptar un nuevo trámite.

Esta omisión no es menor: la consulta obligatoria a la Imprenta Nacional es un requisito procedimental nuevo, incorporado por decreto sin el soporte administrativo exigido por el legislador, lo que vicia de nulidad la expedición del acto. Se trata de un defecto que afecta el proceso mismo de formación del decreto y desconoce abiertamente el marco normativo de la simplificación y racionalización de trámites.

Por ello, la falta de autorización previa del DAFP -y la ausencia de manifestación del impacto regulatorio exigida por la Ley 962 de 2005- configura, por sí misma, un vicio sustancial de expedición irregular, que impone la declaratoria de nulidad del Decreto 1099 de 2025.

4.7.2. El Decreto 1099 fue expedido sin el concepto previo de abogacía de la competencia de la SIC.

El artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, reglamentado por el Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, establece que *“(...) la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir (...)”*.

El artículo 3 del Decreto 2897 de 2010, compilado en el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015, señala los casos en los que se entiende que un proyecto de regulación tiene incidencia sobre la libre competencia:

“Artículo 2.2.2.30.3. Proyectos de regulación que deben informarse a la Superintendencia de Industria y Comercio. Las autoridades indicadas en el artículo 2° del presente decreto deberán informar a la

Superintendencia de Industria y Comercio sobre los proyectos de acto administrativo con fines de regulación que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Se entenderá que un acto tiene esa incidencia cuando independientemente del objetivo constitucional o legal que persiga:

1. *Tenga por objeto o pueda tener como efecto limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados relevantes; y/o*
2. *Imponga conductas a empresas o consumidores o modifique las condiciones en las cuales serán exigibles obligaciones previamente impuestas por la ley o un acto administrativo, cuando el acto tenga por objeto o pueda tener como efecto limitar la capacidad de las empresas para competir, reducir sus incentivos para competir, o limitar la libre elección o información disponible para los consumidores, en uno o varios mercados relevantes relacionados.”*

En virtud de estas disposiciones, la función de abogacía de la competencia implica una obligación procedimental para todas las autoridades encargadas de expedir actos regulatorios que incidan en las condiciones competitivas: deben remitir el proyecto a la SIC, obtener su concepto (así sea no vinculante) y, si se separan de él, justificarlo expresamente en la parte considerativa.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 14 de junio de 2023, indicó que era obligatorio para las entidades remitir los actos administrativos con fines regulatorios que pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados a la SIC, así como el deber de dejar la expresa constancia en la parte considerativa acerca de si se consultó o no a esa Superintendencia y si esta emitió o no un concepto al respecto:

“Una de las formas de protección de la libre competencia es la abogacía de la competencia. Conforme al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la SIC podrá rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia de los mercados. Para el efecto la autoridad deberá informar a la SIC los actos administrativos que pretendan expedir. El concepto que emita la SIC no es vinculante, pero si la autoridad pretende apartarse del concepto, debe manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos. Es decir, la inobservancia del concepto de la SIC exige una motivación especial del acto administrativo.

(...)

En relación con los actos administrativos con fines regulatorios que pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, existe un deber de motivación especial relativo a la expresa constancia en la parte considerativa acerca de si se consultó o no a la SIC y si esta emitió o no un concepto al respecto (art. 7). La SIC, una vez reciba un informe sobre un proyecto de acto administrativo con fines regulatorios, podrá adoptar tres conductas alternativas: (i) rendir concepto en el sentido de que el proyecto de acto carece de incidencia sobre la libre competencia; (ii) manifestar que el proyecto tiene incidencia negativa en la libre competencia, caso en el que la autoridad puede apartarse del concepto con manifestación expresa de los motivos de su decisión y (iii) abstenerse de rendir concepto, caso en el que se presume que no tiene observaciones frente al proyecto de acto (art. 9).²⁶”

A su turno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto del incumplimiento de una autoridad de las obligaciones derivadas del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación

²⁶ Radicado No. 11001032600020180016400(62492). M.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque.

dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo de regulación por expedición irregular del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo." . -Negrillas fuera de texto-

Según esos mandatos, la SIC debe emitir pronunciamiento respecto de aquellos proyectos normativos que puedan tener una incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Esta obligación forma parte del procedimiento de expedición del acto.

La incidencia del Decreto 1099 de 2025 sobre la libre competencia es directa, en tanto que establece barreras de entrada al imponer la obligación de contratar con la Imprenta Nacional la totalidad de los servicios de impresión, edición, personalización y distribución de documentos oficiales, publicaciones y trabajos gráficos de las entidades del orden nacional; además, otorga a un solo agente económico estatal una posición de dominio legal en un mercado con participación de varios oferentes, sustituyendo los mecanismos de selección objetiva por una relación de contratación exclusiva; y, a su turno, desplaza a oferentes privados especializados.

A pesar de ello, en la memoria justificativa del proyecto no se advierte un análisis de incidencia competitiva ni constancia de haberse solicitado concepto previo a la SIC; por el contrario, se indica que dicha instancia, no se requiere. Allí, se invocan razones de “*protección documental y soberanía*” sin explicar por qué esos objetivos requerían un esquema de exclusividad ni por qué se prescindía del control preventivo de competencia.

En vista de que el Decreto limita la capacidad de las empresas para competir y elimina los incentivos para participar en los mercados públicos de servicios gráficos y de documentos oficiales, el Ministerio del Interior debía solicitar el concepto previo de la SIC; al no hacerlo, omitió un trámite del procedimiento de expedición del acto. Esta omisión configura un vicio de forma, pues el Decreto se expidió sin los elementos de juicio que la ley exige para proteger la libre competencia, como se explica a continuación.

El Decreto 1099 regula un sector que ha sido descrito por estudios de sector y de mercado, entre otros, elaborados por el mismo Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores con ocasión de los procesos de contratación de pasaportes y etiquetas de visa; que recogen el estado de la oferta, identifican proveedores nacionales e internacionales con capacidades tecnológicas y certificaciones, y documentan que la Imprenta Nacional concurre junto con otros oferentes privados en un entorno de contratación con pluralidad de participantes²⁷.

De conformidad con dichos análisis, se puede concluir en relación el mercado afectado por la regulación del Decreto 1099:

1. Sobre el sector gráfico en general:

La Asociación Colombiana de la Industria de la Comunicación Gráfica (ANDIGRAF) documentó en su Informe de Industria 2018 que el sector gráfico colombiano agrupa cientos de empresas con

²⁷ Estudios de sector y de mercado para las convocatorias LP-002-2019 y LP-03-2023. (Anexos 7 y 8)

capacidades técnicas diferenciadas, desde grandes imprentas industriales hasta talleres especializados en productos de seguridad. El informe reportó un crecimiento del 1,3% en la producción de actividades de impresión para el periodo enero-julio de 2018 respecto al mismo periodo de 2017, evidenciando un sector activo y en expansión²⁸. Posteriormente, el Boletín Económico de ANDIGRAF a septiembre de 2018 confirmó un aumento del 3,5% en la producción real industrial en julio de 2018 respecto a julio de 2017²⁹.

2. Sobre proveedores especializados en documentos de seguridad:

El Ministerio de Relaciones Exteriores para la Licitación Pública No. 002/2019 identificó expresamente a nueve (9) empresas con capacidad técnica comprobada para producir documentos de alta seguridad:

- Cadena S.A.
- Carvajal Tecnología y Servicios
- Datalaser S.A.S
- Gemalto
- Idemia Identity & Security Sucursal Colombia
- Imprenta Nacional (listada como un competidor más, sin posición dominante)
- Thomas Greg and Sons
- VFS Global
- WM Impresores S.A.S

3. Sobre competencia efectiva y precios de mercado:

El mismo estudio documentó que cuatro (4) empresas privadas presentaron cotizaciones reales para los servicios de suministro, formalización, personalización, custodia y distribución de pasaportes y etiquetas de visa: Gemalto, Thomas Greg & Sons, Idemia y Cadena S.A., con precios de mercado diferenciados y capacidades técnicas efectivas. Esto confirma que el mercado no sólo existe formalmente, sino que opera de manera competitiva con ofertas tangibles y rangos de precios variables.

4. Sobre antecedentes contractuales:

Los estudios compilaron antecedentes de contratos previos (298/2014, 266/2015, 179/2017) que demuestran que la Imprenta Nacional ha concurrido históricamente junto con oferentes privados en procesos de contratación con pluralidad de participantes, sin haber ostentado exclusividad ni posición dominante previa³⁰.

²⁸ Asociación Colombiana de la Industria de la Comunicación Gráfica (ANDIGRAF). Informe de Industria, periodo 2018. Citado en: Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, "Anexo No. 1 – Estudio del Sector y del Mercado", Licitación Pública 002/2019, pág. 2 (Anexo 7)

²⁹ Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. "Anexo No. 1 – Estudio del Sector y del Mercado", Licitación Pública 002/2019, pág. 2, citando Boletín Económico de ANDIGRAF a septiembre de 2018. (Anexo 7)

³⁰ Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. "1.ANEXO No. 1 – Estudio del sector PROCESO LP-003-2023". Compila antecedentes contractuales (contratos 298/2014, 266/2015, 179/2017). (Anexo 8)

5. Sobre la práctica internacional:

Los análisis incluyeron comparaciones con modelos de contratación en Perú, México y Honduras, donde estos servicios se contratan con empresas especializadas mediante procesos competitivos. Esto demuestra que la producción de documentos de seguridad no constituye una función reservada naturalmente al Estado ni un monopolio técnicamente necesario³¹.

En síntesis, en Colombia existe un mercado funcionalmente competitivo, con oferta suficiente y diversificada, procesos licitatorios previos, y múltiples proveedores capaces de atender la demanda con estándares internacionales de seguridad documental. Son estas las premisas fácticas-reconocidas por el propio Gobierno- sobre las que el Decreto 1099 intervino para imponer un monopolio legal.

Sobre esa base, el diseño normativo del Decreto 1099, considerado en su conjunto, actúa como un instrumento de concentración y de restricción de acceso: por una parte, al obligar a todas las entidades del orden nacional -incluidas adscritas y vinculadas- a contratar con la Imprenta Nacional, cierra el mercado y limita oportunidades de participación para proveedores que han atendido esas necesidades mediante competencia abierta; por otra, al prever en su artículo 3 un procedimiento de consulta y verificación a cargo de la Imprenta, introduce una barrera de entrada de trámite que condiciona acudir a oferentes privados a la respuesta de un potencial competidor; y, adicionalmente, al asignar en el artículo 5 funciones de control y reporte disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación, acumula en la Imprenta roles de proveedor y verificador, lo que reduce incentivos a competir de otros actores.

La siguiente tabla, sintetiza las barreras que establece la disposición en el mercado:

Artículo del Decreto 1099	Tipo de barrera	Requisito específico	Impacto anticompetitivo y desproporcionado	Criterio del Decreto 1074 de 2015 que se activa
---------------------------	-----------------	----------------------	--	---

³¹ Anexo 8.

ARTÍCULO 2 DEL DECRETO	Barrera absoluta de entrada - Exclusión por designación	Designa como destinatarios obligados a contratar con la Imprenta Nacional a: Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos del orden nacional, entidades adscritas y vinculadas, y organismos de las ramas Legislativa y Judicial.	Elimina por completo la posibilidad de que cualquier otro proveedor -público o privado- pueda competir por estos contratos. Sustraer del mercado competitivo una porción significativa de la demanda estatal. Afecta especialmente a empresas medianas y pequeñas del sector gráfico que históricamente han participado en estos procesos.	Limita el número y la variedad de competidores al reducirlos a uno solo (monopolio de facto). Limita la capacidad de las empresas para competir al excluirlas por completo del mercado.
ARTÍCULO 3 DEL DECRETO	Barrera procedimental - Requisito de autorización previa	Establece que las entidades deben solicitar cotización a la Imprenta Nacional y esperar su respuesta sobre capacidad técnica antes de poder contratar con terceros. Crea un procedimiento de "autorización" no previsto en el Estatuto General de Contratación.	Convierte a la Imprenta Nacional en "guardián del mercado", con poder de decisión sobre si otros competidores pueden o no acceder a contratos públicos. Genera incertidumbre y dilación en los procesos contractuales. Desalienta la participación de competidores que deben esperar a que un competidor directo "autorice" su participación.	Limita la capacidad de las empresas para competir al someterlas a autorización previa de un competidor. Reduce los incentivos para competir al crear incertidumbre y costos de transacción adicionales. Modifica las condiciones de competencia establecidas en el Estatuto de Contratación.

ARTÍCULO 4 DEL DECRETO	Barrera por extensión irregular del objeto	Amplía el objeto de contratación obligatoria a documentos que exceden el ámbito de la Ley 109 de 1994: pasaportes, cédula de extranjería, PPT, PEP y demás instrumentos migratorios. Incluye documentos de alta complejidad técnica sin verificar capacidad real de producción.	Reserva para la Imprenta Nacional mercados de alta especialización técnica (documentos de seguridad biométrica) para los cuales no tiene capacidad demostrada, obligándola a subcontratar. Excluye a empresas especializadas con certificaciones internacionales y experiencia comprobada. Genera riesgo de incumplimiento y afectación al servicio público.	Limita el número de competidores en mercados especializados. Reduce los incentivos para que empresas inviertan en capacidades de producción de documentos de seguridad, al tener vedado el acceso al mercado público.
ARTÍCULO 5 DEL DECRETO	Barrera de control y sanción	Faculta a la Imprenta Nacional para verificar el cumplimiento del decreto en SECOP II y reportar "omisiones" a la Procuraduría General de la Nación y a las oficinas de control interno.	Otorga a un competidor en el mercado funciones de control sobre la contratación de entidades públicas. Genera un efecto disuasivo que desalienta a las entidades públicas de ejercer su autonomía contractual, incluso en casos donde la Imprenta no tenga capacidad técnica. Crea un conflicto de interés evidente: la Imprenta es juez y parte.	Limita la capacidad de competir al generar un ambiente regulatorio hostil para otros oferentes. Impone conductas a las entidades públicas bajo amenaza de control disciplinario, reduciendo su autonomía y libertad de elección.

Consideradas dichas barreras, el Decreto 1099 genera efectos contrarios a la libre competencia que se materializan en:

- i) Concentración forzosa de la demanda, al obligar a todas las entidades del orden nacional a contratar exclusivamente con la Imprenta Nacional, se sustrae del mercado competitivo un volumen significativo de contratos públicos. Esto afecta directamente a empresas que han desarrollado capacidades técnicas y administrativas para atender al sector público, las cuales quedan excluidas por decisión administrativa, no por falta de mérito o eficiencia.
- ii) Eliminación de la presión competitiva, toda vez que, en un mercado sin competencia, el proveedor único carece de incentivos para mejorar calidad, reducir costos, innovar o ajustar

sus procesos a las necesidades específicas de los contratantes. La Imprenta Nacional, al tener demanda asegurada por decreto, no enfrenta el riesgo de perder contratos por ineficiencia, lo que afecta la calidad del servicio público.

iii) Riesgo de desabastecimiento y dependencia, si se considera que la Imprenta Nacional no cuenta con capacidad instalada propia para la producción de documentos de alta seguridad y debe recurrir a la subcontratación. Al concentrar la demanda en una entidad que actúa como intermediaria, se genera un riesgo sistémico, de manera que, si la Imprenta no puede cumplir o subcontrata deficientemente, el sistema completo se ve afectado. En un mercado competitivo, las entidades públicas podrían acudir directamente a proveedores especializados, reduciendo la intermediación y asegurando el servicio.

iv) Distorsión de precios, dado que la ausencia de competencia impide que los precios se formen mediante la libre interacción de oferta y demanda. Las entidades públicas no pueden comparar ofertas ni negociar condiciones, lo que puede resultar en costos superiores a los que se obtendrían en un proceso competitivo. Esto afecta la eficiencia del gasto público y contraviene el principio de economía consagrado en el artículo 209 constitucional.

e) Desincentivo a la inversión privada, al cerrar el mercado público a la competencia, se desalientan las inversiones privadas en capacidades de producción de documentos de seguridad y servicios especializados de impresión. Las empresas no tienen incentivos para desarrollar tecnología, obtener certificaciones internacionales o mejorar sus procesos si el mercado estatal está vedado por norma.

f) Afectación a la innovación, debido a que la competencia es el motor de la innovación. Al eliminarla, se reduce la presión para que los proveedores (incluida la Imprenta Nacional) inviertan en nuevas tecnologías, mejoren sus procesos o desarrollen soluciones más eficientes. Esto afecta la modernización del Estado y la calidad de los servicios públicos.

g) Quebrantamiento de la selección objetiva y la igualdad de condiciones:

(i) En la práctica, la selección se realiza no con base en la propuesta más favorable, sino con uno de los beneficiarios designados, situación que viola el deber de selección objetiva como está previsto en la Ley y habilita la contratación con base en motivos diversos a los objetivos.

(ii) Se generan ventajas injustificadas sin sustento en criterios de mérito, calidad o eficiencia.

(iii) Se presenta un quebrantamiento de la igualdad de condiciones en el mercado público de los contratos estatales, al privilegiar a ciertos actores por decisión administrativa y no por competencia.

En conjunto, estas distorsiones evidencian que el Decreto 1099 de 2025 incide de manera directa, cierta y sustancial en las condiciones de competencia del mercado de servicios de impresión, documentos oficiales y productos gráficos especializados. Ello hacía imperativo que el proyecto

fuera remitido a la Superintendencia de Industria y Comercio para la emisión del concepto previo de abogacía de la competencia. La ausencia de dicho concepto -o de la constancia motivada que explique su prescindencia- constituye, por sí sola, un vicio sustancial de forma, pues el Decreto se expidió sin cumplir un requisito procedimental obligatorio destinado a garantizar la libre competencia económica y a evitar efectos regulatorios adversos en el mercado.

Por tanto, la omisión del concepto previo de la SIC configura un defecto de expedición irregular que afecta la validez del Decreto 1099 de 2025 y amerita su declaratoria de nulidad.

4.7.3. El Decreto fue expedido sin contar con análisis de impacto fiscal

La expedición del Decreto 1099 también vulnera el artículo 339 de la Constitución, el Acto Legislativo 03 de 2011, y la Ley 819 de 2003, normas que imponen a toda autoridad que adopte decisiones con incidencia fiscal el deber de acompañarlas de un estudio que cuantifique sus efectos y que identifique de manera explícita las fuentes de financiación requeridas.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que todo proyecto de norma que implique gasto público debe estar acompañado de un análisis que cuantifique sus impactos y que indique de forma explícita las fuentes de financiación. A su vez, el Acto Legislativo 03 de 2011 establece que cualquier iniciativa que tenga incidencia fiscal debe indicar su impacto en el marco fiscal de mediano plazo. Estas normas son aplicables a los actos administrativos del Ejecutivo cuando estos generan obligaciones de gasto o efectos presupuestales.

A lo anterior se suma una obligación adicional y autónoma: las reglas de técnica normativa del Decreto 1081 de 2015. El Título 2, Parte 1, Libro 2 del manual para la elaboración de textos normativos exige la elaboración de un Estudio de Impacto Normativo para toda norma de carácter general, el cual debe incluir, como mínimo, (i) el impacto económico, (ii) el impacto presupuestal, y (iii) la disponibilidad de medios para que los destinatarios se adapten a las nuevas condiciones. El numeral 3.4 señala expresamente que, cuando el proyecto tenga efectos fiscales, debe identificarse el costo y conciliarse con el Ministerio de Hacienda. Ninguna de estas etapas se surtió.

El Decreto 1099 impone a todas las entidades públicas del país la obligación de contratar exclusivamente con la Imprenta Nacional, lo cual genera costos de gasto directo y efectos presupuestales inmediatos: ampliación de capacidad operativa, tercerización, trámites habilitantes adicionales y sobrecostos estructurales derivados de la intermediación. Estas obligaciones debían estar cuantificadas antes de la expedición del acto. No lo estuvieron.

Debe resaltarse que, antes de señalar a un único proveedor para un servicio en todo el país, era necesario asegurar que dicho prestador contara con las condiciones técnicas, administrativas y financieras para asumir ese crecimiento de la demanda. Ese proceso no se realizó. El Decreto invierte el orden lógico de las cosas, pues pretende fortalecer a la Imprenta Nacional forzando a todas las entidades del Estado a contratar con ella, cuando lo adecuado habría sido fortalecer previamente su estructura, capacidades y procesos, y solo posteriormente evaluar la pertinencia de ampliar sus obligaciones. Se reitera que, la Imprenta carece de la capacidad técnica para atender toda la elaboración e impresión de un género tan amplio como el de “documentos” al que alude el

decreto, pues su planta de cargos no ha sido actualizada de cara al crecimiento en la demanda³², y tampoco se advierte un fortalecimiento o modificación de su estructura de procesos.

El propio Decreto reconoce esta insuficiencia, al afirmar que *"El Gobierno nacional apoyará el fortalecimiento de capacidades de la Imprenta Nacional de Colombia para poder cumplir a través de ella las políticas públicas de protección de datos y la coordinación de funciones que ordenan los artículos 113 y 209 de la Constitución Política."* Sin embargo, el acto no cuantifica el costo de ese fortalecimiento, no explica su financiamiento y tampoco evalúa su impacto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La mención genérica a un "fortalecimiento" pendiente confirma la ausencia del análisis fiscal previo.

Asimismo, el Decreto omitió evaluar si el modelo de contratación obligatoria resultaría más costoso que el sistema actual de libre competencia. La memoria justificativa³³ afirma que no se requiere análisis de impacto fiscal, pero esta afirmación omite el hecho de que cada contrato de las entidades públicas se encuentra previsto en sus proyectos de plan anual de adquisiciones, con valores derivados de las proyecciones realizadas con fundamento en los contratos anteriores, entre otras variables. No contemplan la contratación con un tercero que supone unos costos adicionales producto de la tercerización. No puede desconocerse que la tercerización genera sobre costos en tanto se pagan dos márgenes administrativos para obtener el mismo resultado que podría obtener contratando directamente con el ejecutor final. Estos sobre costos derivados de la tercerización representan un impacto fiscal directo y cuantificable que el Decreto impone sin haberlo identificado ni soportado.

La ausencia del análisis de impacto fiscal desconoce el marco constitucional y legal que condiciona la validez de los actos del Ejecutivo con efectos presupuestales en cuanto implica la omisión de un requisito procedimental previo y obligatorio para la expedición de normas con incidencia fiscal.

Al expedir el Decreto 1099 de 2025 sin el análisis de impacto fiscal exigido por la Constitución y la ley, el Gobierno nacional omitió una etapa esencial del procedimiento de formación del acto. Esta omisión configura un vicio sustancial de forma, constitutivo de expedición irregular, pues el decreto se dictó prescindiendo de un trámite obligatorio que condiciona su validez.

4.7.4 El decreto infringe las reglas obligatorias de técnica normativa: falta de determinación de derogatorias y modificaciones

El Decreto 1099 de 2025 modifica de manera sustancial el régimen reglamentario previo aplicable a la Imprenta Nacional -contenido en los Decretos 2469 de 2000, 1522 de 2003 y 960 de 2013-, pero no identifica ninguna disposición derogada, subrogada o modificada, a pesar de que introduce obligaciones nuevas, altera el alcance de las existentes y desplaza normas reglamentarias vigentes.

Tal omisión vulnera directamente las reglas de técnica normativa previstas en el Título 2, Parte 1, Libro 2 del manual para la elaboración de textos normativos adoptado mediante Decreto 1081 de 2015 (reiterado en sus posteriores modificaciones), conforme a las cuales todo proyecto de decreto de carácter general debe indicar de manera expresa las disposiciones que resulten derogadas,

³² Ver Anexo 9.

³³ Anexo 10.

subrogadas, adicionadas, modificadas o sustituidas, cuandoquiera que el nuevo acto produzca tales efectos.

Dichas reglas no constituyen meras formalidades, sino que buscan garantizar la seguridad jurídica, la coherencia interna del ordenamiento y la identificación precisa de la normativa que deja de regir. De hecho, el numeral 1.5.1.3.2 del Decreto 1081 señala que la derogatoria debe ser expresa, que las modificaciones deben reproducir el artículo afectado en su nueva versión, y que los decretos reglamentarios no pueden emplear fórmulas genéricas como “deróguense las disposiciones contrarias”, justamente para evitar incertidumbre normativa.

El Decreto 1099 de 2025 ignora completamente estas exigencias: altera la estructura de obligaciones contractuales de las entidades públicas, redefine el alcance de la Ley 109 de 1994, introduce un trámite habilitante a cargo de la Imprenta Nacional, y reinstala la obligatoriedad de contratar con ella, sin identificar ninguna de las normas cuyos efectos desplaza ni justificar el impacto derogatorio que genera.

Además, debe resaltarse que las reglas de técnica normativa previstas en el Decreto 1081 de 2015 constituyen parámetro obligatorio de control de legalidad, tal como lo ha reconocido expresamente el Consejo de Estado. En el trámite del medio de control de nulidad simple contra el Decreto 227 de 2023, la Sección Primera decretó la suspensión provisional de sus efectos al constatar que la autoridad omitió cumplir el procedimiento de publicación previa del proyecto regulatorio exigido por los artículos 2.1.2.1.14 y siguientes del propio Decreto 1081.

Mediante auto del 02 de marzo de 2023, la Sección Primera precisó, previo decreto de una medida cautelar de urgencia:

“En atención a lo anterior, debe entenderse que cuando se alude a los «proyectos específicos de regulación» se está haciendo referencia a todos los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades administrativas que se indican en el artículo 2° del CPACA. Esta interpretación, además de ser consecuente con los principios que rigen la función administrativa, es armónica con la jurisprudencia emitida por las distintas Salas de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

“Respecto del plazo que debe observarse para el cumplimiento del requisito de publicidad de que trata el artículo 8° -numeral 8°- del CPACA, es importante precisar que el Gobierno Nacional reglamentó dicha norma, a través de los Decretos 270 de 2017 y 1273 de 2020, en el sentido de fijar los parámetros específicos en los que debe surtir el citado requisito de publicidad.” (15 días calendario a partir del día siguiente a la publicación del proyecto). (Rad. 11001-03-24-000-2023-00045-00)

La Sección Primera confirmó esa determinación al resolver el recurso de súplica interpuesto el día 16 de junio de 2023, enfatizando que el cumplimiento del procedimiento previsto en el Decreto 1081 es “de aplicación forzosa” para los actos de carácter general:

“De este modo, la obligación de la autoridad administrativa en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de adelantar el previo procedimiento de publicación era de aplicación forzosa en virtud del carácter regulatorio del acto. Del análisis que antecede, la Sala anuncia que confirmará el auto suplicado en relación con estos reproches, pues dado su carácter regulatorio de acuerdo con el estudio del Decreto acusado y sus antecedentes, era mandatorio que cumpliera con el procedimiento previsto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, en armonía con el artículo 8°, numeral 8, del CPACA.”

Este precedente evidencia que las reglas del Decreto 1081 -incluidas las relativas a estudio de impacto y determinación expresa de derogatorias- constituyen exigencias procedimentales de obligatorio cumplimiento que condicionan la validez formal de los actos administrativos de carácter general. Su inobservancia configura un vicio de expedición irregular que no solo habilita la suspensión provisional, sino que debe conducir a la declaratoria de nulidad del acto.

V. PRESUPUESTOS PROCESALES

El Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con en el artículo 149, numeral 1 del CPACA según el cual:

“ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Decreto 1099 de 2025, expedido por el presidente de la República y el ministro del Interior.

VI. PRETENSIONES

En virtud de lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

PRETENSIÓN PRINCIPAL: Que se declare la nulidad total del Decreto 1099 de 2025, “Por medio del cual se reglamenta el artículo 5 de la Ley 109 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.

PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: Que, en subsidio de la anterior, se declare la nulidad parcial del Decreto 1099 de 2025, respecto de los apartes que se subrayan a continuación:

“Artículo 1º. Objeto. Reglamentar el artículo 5º de la Ley 109 de 1994, para establecer las condiciones en que las entidades públicas del orden nacional en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial deben contratar con la Imprenta Nacional de Colombia los servicios relacionados con la producción, personalización, distribución, impresión, edición, divulgación y comercialización, de documentos oficiales, publicaciones, impresos y demás necesidades de comunicación gráfica, en su calidad de garante de la seguridad jurídica.

Esta reglamentación garantiza el cumplimiento del mandato legal para, fortalecer la soberanía, protección documental, la seguridad digital, la data del Estado, preservar la seguridad jurídica en la producción de documentos oficiales, reproducción de normas y actos oficiales, así como consolidar capacidades institucionales sostenibles.

Adicionalmente, esta norma busca promover la eficiencia, economía, transparencia y colaboración armónica entre entidades públicas, mediante el aprovechamiento de las capacidades técnicas y operativas de la Imprenta Nacional de Colombia, en el marco de las políticas de transformación digital, gobierno abierto, protección de datos y modernización del aparato estatal.

Artículo 2º. Destinatarios. Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y los Establecimientos públicos del orden nacional, incluidas sus entidades adscritas y vinculadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como los organismos de la Rama Legislativa y Judicial.

Parágrafo. Los destinatarios de este decreto en calidad de entidades requirentes de servicios deberán realizar los convenios y contratos con la Imprenta Nacional de Colombia, conforme a las normas vigentes de contratación.

El Gobierno nacional apoyará el fortalecimiento de capacidades de la Imprenta Nacional de Colombia para poder cumplir a través de ella las políticas públicas de protección de datos y la coordinación de funciones que ordenan los artículos 113 y 209 de la Constitución Política.

Artículo 3º. Contratación con la Imprenta Nacional de Colombia. Los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias, las Unidades Administrativas Especiales y los Establecimientos Públicos del orden nacional, así como las entidades adscritas y vinculadas a los mismos y Organismos de la Rama Legislativa y Judicial, tendrán que contratar sus publicaciones y trabajos impresos, de conformidad con lo descrito en el artículo 4º del presente decreto, con la Imprenta Nacional de Colombia atendiendo la obligatoriedad contenida en el artículo 5º de la Ley 109 de 1994, lo reglado en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, la Sentencia C-1262 de 2000 y lo dispuesto en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política y la Política de Gobierno Digital, Seguridad Digital y Protección de Datos.

Estas entidades, deberán enviar la solicitud contractual a la Imprenta Nacional de Colombia con las cotizaciones, plazo y requerimientos técnicos específicos, para que la Imprenta dentro del plazo establecido en el artículo 5º de la Ley 109 de 1994 les informe sobre la posibilidad de prestar el servicio. A partir de esa respuesta, las partes acordarán los detalles especiales del servicio y el costo.

Parágrafo. Cuando la Imprenta Nacional de Colombia, en los trabajos en los que no pueda atender los requerimientos del solicitante, deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5º de la Ley 109 de 1994.

Artículo 4º. Trabajos de impresión. De conformidad con el numeral 3 del artículo 4º de la Ley 109 de 1994, se entenderán por trabajos de impresión, entre otros, los siguientes,

- a) Actos legislativos
- b) Leyes
- c) Actos administrativos. directivas, decretos. resoluciones, autos y sentencias.
- d) Documentos
- e) Pasaporte
- f) Cédula de extranjería
- g) Permiso por Protección Temporal (PPT)

- b) Permiso Especial de Permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios*
i) Impresos (diarios, gacetas, boletines, folletos, etc.)

La nulidad del artículo 5 del Decreto 1099 de 2025, que señala:

“Artículo 5º. Verificación. La Imprenta Nacional de Colombia verificará a través de la plataforma transaccional Secop II, o aquellas que la reemplacen o sustituyan, el cumplimiento de lo previsto en este decreto y en caso de encontrar omisiones por parte de las Entidades Públicas descritas en el artículo 2º del presente decreto las reportará semestralmente a la Procuraduría General de la Nación y a las Oficinas de Control Interno y Control Disciplinario Interno, para lo de su competencia”.

VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

7.1 Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El artículo 238 de la Constitución autoriza a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de control judicial, conforme a los motivos y requisitos establecidos por la ley

En desarrollo de esa potestad, los artículos 229 a 234 del CPACA facultan al juez para decretar medidas cautelares necesarias para proteger el objeto del proceso y la eficacia de la sentencia, incluso de manera urgente e *inaudita parte*, cuando exista riesgo inminente que haga imposible agotar el trámite ordinario (artículo 234). Para los casos en que se solicite la suspensión provisional, el artículo 231 exige acreditar que la violación del ordenamiento superior surge de la mera confrontación entre el acto demandado y las normas invocadas como infringidas, o del análisis de las pruebas aportadas con la solicitud.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la medida de urgencia procede cuando la intervención judicial resulta impostergable por la existencia de un perjuicio irremediable, peligro inminente o riesgo de ineficacia de la sentencia³⁴. Ha reiterado, además, que la suspensión provisional es un instrumento destinado a impedir que actos ostensiblemente contrarios al ordenamiento jurídico sigan produciendo efectos mientras se define su legalidad:

[L]a suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en aquellos eventos en los que sea clara la infracción. Es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo efectos jurídicos, ya que su finalidad no puede ser otra que la de evitar transitoriamente que el acto administrativo sea ejecutable, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho³⁵.

Y, en aplicación del artículo 231, la Corporación ha sostenido:

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Subsección A. Auto O-038-2021. Consejero ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., siete (07) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicado: 11001032500020210038500 (1905-2021),

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil veinticinco (2025). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales. Radicado: 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000)

“La mera confrontación del acto acusado con las normas superiores en las que debía fundarse permite considerar, que lo dispuesto en la directiva acusada excede la competencia que tiene en esta materia el Gobierno Nacional y toca facultades reservadas al legislador por expresa disposición constitucional, lo que justifica que se disponga la suspensión del acto reprochado”³⁶

Con fundamento en estas reglas, se exponen a continuación los argumentos que acreditan la procedencia de la medida cautelar solicitada, los cuales se apoyan en el desarrollo extenso de la demanda y sus pruebas anexas, a cuyo contenido se remite por economía procesal.

7.2. Transgresión manifiesta del ordenamiento jurídico superior.

El Decreto 1099 de 2025 desconoce las normas constitucionales y legales en las que debía fundarse su expedición, configurando violaciones que surgen de la mera confrontación del acto con las normas superiores a las que debía supeditarse.

El Decreto expresa un contenido normativo que impone, con carácter vinculante, condiciones que condicionan la contratación de todas las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional. Específicamente:

- a)** Establece la obligación de contratar exclusivamente con la Imprenta Nacional de Colombia documentos oficiales, publicaciones, impresos, pasaportes, cédulas de extranjería, permisos de protección temporal (PPT), permisos especiales de permanencia (PEP) y demás instrumentos migratorios, sin que medie proceso de selección objetiva.
- b)** Crea un procedimiento contractual que obliga a las entidades a solicitar cotización previa a la Imprenta Nacional y esperar su respuesta sobre capacidad técnica antes de poder acudir al sector privado, constituyendo un requisito no previsto en el Estatuto General de Contratación.
- c)** Atribuye a la Imprenta Nacional funciones de verificación y control sobre la ejecución contractual de otras entidades públicas, facultándola para reportar supuestas omisiones a la Procuraduría General de la Nación y a las oficinas de control interno.

Tales medidas no están consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sus normas concordantes, por ende, y tampoco se desprenden de la Ley 109 de 1994, pues esta tiene un alcance y objeto distintos. De manera que, se trata de medidas que exceden las competencias del presidente de la República y con ello desconocen la cláusula general de reserva de ley consagrada en materia de contratación en favor del legislador, según el artículo 150 inciso final de la Constitución. Tal y como lo ha dicho el Consejo de Estado “[a]unque como máxima autoridad el Ejecutivo puede formular políticas para orientar la contratación pública, en especial, la de las entidades que hacen

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil veinticinco (2025). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales. Radicado: 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000).

*parte del sector central, aquellas deben estar en concordancia con el marco jurídico aplicable, sin que le sea posible imponer restricciones o limitaciones que el legislador no ha contemplado expresamente*³⁷.

En tal sentido, el Decreto 1099 de 2025:

i) Vulnere la autonomía contractual y el principio de planeación consagrado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, al direccionar la actividad contractual de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional.

Estas orientaciones vinculantes limitan la posibilidad de que las entidades concreten, bajo el principio de autonomía, la necesidad, objeto, alcance y el presupuesto disponible para la contratación de sus impresos, en particular de los referidos a pasaportes, cédula de extranjería y documentos de viaje, en los términos del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

ii) Desconoce el principio de selección objetiva consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, al establecer el proveedor único con el cual se debe contratar estos servicios. Con ello, desconoce que la selección de los contratistas del Estado está determinada por el ofrecimiento más favorable e idóneo para cumplir los fines estatales, en consonancia con las expresas causales de contratación contenidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

El Decreto crea una causal de contratación directa que no se encuentra consagrada en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, con lo que altera el régimen de selección de contratistas del Estado.

iii) Considerando la vulneración del principio de selección objetiva, desconoce el derecho a la libre competencia consagrado en el artículo 333 de la Constitución, y con esto, el principio de igualdad propio de la función administrativa establecido en el artículo 209 constitucional. Se establece así, una condición privilegiada y arbitraria para un proveedor que excede las competencias del presidente de la República.

En resumen, desconoce el régimen de contratación de la administración pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015) y normas concordantes (Ley 1474 de 2011) con lo cual se excede la facultad del presidente de la República como director de la acción administrativa.

7.3. Fundamentación de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*)

La apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) se encuentra acreditada, toda vez que el Decreto 1099 de 2025 presenta vicios de legalidad manifiestos que surgen de una simple confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores que debía respetar. La transgresión es tan evidente que no requiere de un análisis probatorio profundo, cumpliendo así con el requisito del artículo 231 del CPACA.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil veinticinco (2025). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales. Radicado: 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000).

Los vicios que afectan la legalidad del decreto han sido desarrollados en extenso en los acápites 4.1 a 4.6 de esta demanda. A continuación, se sintetizan los principales:

a) Exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria

El Decreto 1099 desborda el ámbito y alcance de la Ley 109 de 1994 al: (i) extender la obligación a sujetos no contemplados (entidades adscritas y vinculadas); (ii) incluir objetos no previstos (pasaportes, cédulas de extranjería, permisos migratorios que son documentos públicos personalizados regulados por normas especiales); e (iii) introducir finalidades ajenas a la ley (seguridad digital, soberanía de datos) cuando la Ley 109 tiene por único objeto garantizar la seguridad jurídica mediante la publicación oficial de normas. El reglamento no puede alterar, adicionar ni modificar el contenido y espíritu de la ley.

b) Violación del principio de reserva de ley en materia de contratación pública

El decreto invade una materia que el artículo 150 inciso final de la Constitución reserva exclusivamente al Congreso. Crea una nueva modalidad de contratación directa no prevista en la Ley 1150 de 2007 y contradice la interpretación vinculante que la Corte Constitucional fijó en la Sentencia C-1262 de 2000.

c) Violación de los principios de planeación y selección objetiva

El decreto impide que las entidades realicen estudios de mercado y análisis de sector, forzándolas a contratar con un proveedor único al margen de criterios de conveniencia, oportunidad y mérito. Elimina la posibilidad de que la selección se base en el ofrecimiento más favorable, habilitando la contratación con base en motivos ajenos a criterios objetivos de calidad, experiencia e idoneidad.

d) Violación del principio de libre competencia y del régimen constitucional de monopolios

El decreto configura un monopolio de hecho a favor de la Imprenta Nacional, vulnerando el artículo los artículos 333 y 336 constitucionales. Excluye del mercado a todos los demás proveedores especializados, estableciendo una posición privilegiada sin justificación constitucional ni legal.

e) Violación del principio de separación de poderes.

El Decreto 11099 impone a la Rama Judicial y a la Rama Legislativa obligaciones que van más allá de las previstas en la Ley 109 relativas a las Gacetas y el Diario Oficial, comprometiendo su autonomía e independencia.

f) Expedición irregular por omisión del concepto previo de abogacía de la competencia de la SIC

El decreto fue expedido en contravención del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 que establece la obligación de solicitar concepto previo a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre regulaciones que afecten la libre competencia.

g) Falsa motivación

El decreto se fundamenta en la premisa de que la Imprenta Nacional tiene capacidad técnica y operativa para producir documentos de alta seguridad, premisa que es falsa según: (i) hallazgos de la Procuraduría que señalan que la Imprenta carece de infraestructura propia y subcontrata sistemáticamente; (ii) procesos en SECOP II que evidencian que actúa como intermediaria (Anexo 6); y (iii) el propio Mapa de Procesos de la Imprenta que no incluye capacidades para documentos con componentes electrónicos (Anexo 5).

En síntesis, la ilegalidad del acto demandado es ostensible y salta a la vista, configurando una sólida apariencia de buen derecho que justifica la intervención cautelar del juez contencioso.

7.4. Fundamentación del peligro en la demora (*periculum in mora*)

El peligro en la demora (*periculum in mora*) se configura por el perjuicio grave e inminente que la aplicación del Decreto 1099 de 2025 causaría al orden público económico, a la libre competencia, al sistema de contratación pública y a los derechos de las entidades estatales y de las Ramas Legislativa y Judicial. De no suspenderse sus efectos, los daños serían de tal magnitud que la sentencia final resultaría inocua.

El decreto está vigente y produce efectos jurídicos inmediatos. Las entidades públicas del orden nacional están obligadas desde su publicación a ajustar sus procesos contractuales para cumplir con las disposiciones del decreto, lo que genera consecuencias irreparables:

a) Daño a la libre competencia económica

La aplicación inmediata del decreto excluye del mercado de contratación pública a cientos de empresas privadas especializadas en servicios de impresión, producción de documentos de seguridad y artes gráficas. Esta exclusión no puede ser revertida con una sentencia posterior, pues: (i) las empresas se ven forzadas a abandonar líneas de negocio, despedir personal especializado y desmontar infraestructura técnica costosa que no podrá ser recuperada; (ii) la concentración del mercado genera un efecto de consolidación que altera permanentemente la estructura competitiva del sector; y (iii) los proveedores especializados con certificaciones internacionales quedan excluidos del principal demandante, esto es, el Estado colombiano..

b) Daño al sistema de contratación pública y al patrimonio público

El decreto obliga a las entidades públicas a celebrar contratos que no se ajustan a los principios de planeación, economía y selección objetiva: (i) las entidades no pueden realizar estudios de mercado ni comparar ofertas; (ii) se generan sobrecostos al eliminar la presión competitiva; y (iii) las entidades quedan sujetas a la capacidad de un solo proveedor, generando riesgos de incumplimiento especialmente en documentos críticos como pasaportes. Estos contratos, una vez

celebrados, generan obligaciones bilaterales que no podrán ser reversadas. El daño patrimonial al erario y la afectación a los principios de la gestión fiscal son irreparables.

c) Afectación a la autonomía administrativa de las Ramas Legislativa y Judicial

El decreto somete a las Ramas Legislativa y Judicial a la obligación de contratar documentos genéricos con una entidad adscrita al Ministerio del Interior (Rama Ejecutiva), vulnerando el principio constitucional de separación de poderes: (i) se subordina la gestión administrativa de ramas independientes a decisiones de la Rama Ejecutiva; y (ii) se generan conflictos de interés estructurales que comprometen la independencia en el ejercicio de funciones de control y fiscalización. Esta subordinación se materializa con cada contrato, generando un daño institucional de imposible reparación posterior.

d) Riesgo de afectación a la seguridad jurídica y al servicio público

Como se demostró en el cargo de falsa motivación, la Imprenta Nacional no cuenta con capacidad instalada propia y debe recurrir a subcontratación. Al concentrar la demanda en una entidad que actúa como intermediaria: (i) se genera un riesgo sistémico de desabastecimiento; (ii) se ponen en riesgo servicios esenciales como la expedición de pasaportes y permisos migratorios, afectando derechos fundamentales; y (iii) se elimina la seguridad jurídica de la prestación de servicios públicos.

Así las cosas, los daños que causaría la aplicación del Decreto 1099 de 2025 son graves, ciertos e inminentes. No se trata de perjuicios eventuales o hipotéticos, sino de afectaciones que ya están ocurriendo y que se profundizarán con cada contrato celebrado. La naturaleza de estos daños hace imposible su reparación posterior, pues no es posible revertir la alteración de la estructura competitiva, recuperar las empresas que salieron del sector, deshacer los contratos bajo un régimen ilegal, o restaurar la autonomía administrativa de las ramas del poder público. En consecuencia, la intervención judicial resulta impostergable.

7.5. Petición cautelar:

En virtud de lo expuesto se solicita de manera respetuosa al Consejo de Estado ordenar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1099 de 2025, cuyo asunto es *“Por medio del cual se reglamenta el artículo 5o de la Ley 109 de 1994 y se dictan otras disposiciones”*.

VIII. PRUEBAS

Pruebas aportadas con el escrito de demanda. Se adjunta los medios probatorios:

https://drive.google.com/drive/folders/1NQlGWyspLmp9Ongr_VSGB2QXMbMgsNUz?usp=s_haring

Anexo No. 1.	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2.	Decreto 1099 de 2025, publicado en el Diario Oficial No. 53.277 del 18 de octubre de 2025.

Anexo No. 3.	Concepto de Colombia Compra Eficiente del 11 de abril de 2019 (Radicado No. 2201913000002433)
Anexo No. 4.	Comunicación de la Asociación Colombiana de la Industria de la Comunicación Gráfica dirigida a Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 5	Mapa de Procesos de la Imprenta Nacional de Colombia
Anexo No. 6	Procesos contractuales publicados en SECOP II
Anexo No. 7	Estudio del Sector y del Mercado", Licitación Pública 002/2019
Anexo No. 8	Estudio del sector proceso LP-003-2023.
Anexo No. 9	Resoluciones 27 de 2015, 22 de 2021 y el Manual de Funciones Generales, Roles y Competencias de la Imprenta Nacional.
Anexo No. 10	Memoria justificativa Decreto 1099 de 2025

IX. NOTIFICACIONES

La parte demandada recibirá notificaciones en:

Presidente de la República

Dirección: Carrera 8 No. 7-26, Bogotá.

Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Ministro del Interior

Dirección: Carrera 8 No. 7 - 83. Bogotá.

Correo: notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co

La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3001160643

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1