



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Bienes Inmuebles

La enajenación se define como la transferencia del derecho real sobre un bien. Como indica la doctrina, *“Dar –en sentido restringido–, traditar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se tradita, se enajena. Cuando se enajena, se da o se tradita. Y, finalmente, cuando ocurre cualquiera de tales fenómenos, se dispone”*. Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales. Entretanto, el artículo 1521 del Código Civil dispone que se presenta objeto ilícito en la enajenación: i) *“De las cosas que no están en el comercio”*, ii) *“De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona”* y iii) *“De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello”*.

[...]

Respecto del tipo de bienes que pueden ser objeto de donación es importante resaltar, en primer lugar, que el artículo 654 del Código Civil clasifica las cosas corporales en muebles e inmuebles. El artículo 655 define los bienes muebles como los que *“pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas”*, mientras que el artículo 656 define los inmuebles así: *“Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos”*. No obstante, esta definición se refiere a los inmuebles por naturaleza, pues el Código también considera inmuebles a las cosas que en principio eran muebles, pero que por su destinación o adhesión mutan su categoría.

BIENES PÚBLICOS – Tipos

Por otro lado, el artículo 674 del Código Civil define los bienes de dominio público como aquellos que *“[...] pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio”*. Los bienes de dominio público, de acuerdo con la sentencia C-183 de 2003 de la Corte Constitucional, son *“el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad”*. Dentro de esta categoría se encuentran los bienes fiscales y los bienes de uso público. Los bienes fiscales, de acuerdo con el Alto Tribunal Constitucional, están destinados a la prestación de servicios públicos que la Administración utiliza de forma inmediata, como los edificios donde funcionan las oficinas públicas.

ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Título gratuito – Decreto 1082 de 2015 – Procedimiento



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, Los bienes muebles que se enajenen por la Entidad Estatal, que sean dados a título gratuito a otras Entidades Estatales en virtud de lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, deberá realizar un inventario de los bienes muebles que no utilizan y, a continuación, se la habilita para ofrecerlos a título gratuito a las demás Entidades Estatales a través de un acto administrativo que deberá publicar en su página Web. El acto administrativo que oferta bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales cumple la función de un aviso de convocatoria, porque es el mecanismo mediante el cual la entidad propietaria informa públicamente que dispone de determinados bienes y que estos pueden solicitarse por otras entidades interesadas. Dicho acto administrativo garantiza la transparencia y publicidad del proceso, pues permite que todas las entidades estatales potencialmente beneficiarias tengan conocimiento de la oferta y puedan manifestar su interés en recibir los bienes.

Posterior a ello, la norma en mención indica que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito debe manifestar su interés, y con ella, debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien conjuntamente con las razones que justifican su solicitud. Finalmente, la norma señala que, si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia, sin que existan más normas complementarias o posteriores que hayan regulado con mayor detalle el procedimiento en mención.

ESTUDIOS PREVIOS – Planeación – Deber de las entidades

En todo proceso de contratación, independiente de la modalidad de selección resulta aplicable la planeación contractual como una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, los cuales deberán ser adecuados a su alcance y complejidad. Lo anterior, con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, entre otros. Así, una debida planeación debe conducir a una escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales, buscando siempre la correcta ejecución del contrato.

En armonía con lo anterior, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contiene disposiciones que demandan de las entidades estatales el deber de planeación en la etapa precontractual. Esto con la finalidad de que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en su consecución. En relación con el principio de economía, se tienen las siguientes reglas derivadas de su aplicación, lo cual está previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 [...].



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP – Documentos del proceso – Deber de publicación

La expresión *Documentos del Proceso* está definida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que: “son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y *cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación*”. [Énfasis fuera de texto]

Sin embargo, para identificar los documentos que deben publicarse, es necesario realizar una interpretación sistemática de las disposiciones del Decreto 1082 del 2015, comoquiera que el anterior no es un listado taxativo, sino enunciativo, porque además de los documentos enlistados, el artículo 2.2.1.1.1.3.1 *Ibidem* recoge en la noción de Documentos del Proceso “cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicidad –SECOP I- Enajenación de bienes a título gratuito.

En tal sentido, la Circular Externa 003 de 2024 dispone reglas sobre la obligatoriedad de SECOP II para la vigencia 2024 y primer semestre de 2025 para todas las Entidades Estatales, incluidas aquellas con regímenes contractuales especiales, la publicación de documentos relacionados con su actividad contractual en dicha plataforma. Así mismo, dicha circular establece, entre otras cosas, lo siguiente: “Están exceptuados de la medida las asociaciones público-privadas-APP- de que trata la Ley 1508 de 2012 y demás normas complementarias, los contratos donde existan más de dos partes, los concursos de arquitectura y *la enajenación de bienes a título gratuito*, los cuales deberán publicarse a través del SECOP I” (énfasis fuera de texto).

Es decir, se establece en dicha circular que los contratos de Asociaciones Público-Privadas, los contratos donde existan más de dos partes, los concursos de arquitectura y la enajenación de bienes a título gratuito, los cuales deberán publicarse por SECOP I, cumpliendo los mandatos legales y reglamentarios. en virtud del principio de transparencia, así como por el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, el contenido del expediente en el que reposa la actuación es información pública, independientemente de si se trata de documentos que deban ser publicados en SECOP, ya sea en SECOP I o en SECOP II. En razón a dicho interés, el legislador mediante el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y la normativa de la transparencia y el acceso a la información pública, materializa los principios de publicidad y transparencia en el ámbito de la contratación estatal, estableciendo el SECOP como medio de publicidad principal de las actuaciones contractuales públicas.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2025

Señor
Alex Humberto Díaz Castrillón
abogahdc@gmail.com
Bogotá D.C.



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2025_12_16_013062
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 16/12/2025 05:25:48



Concepto C-1631 de 2025

Temas: ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Bienes Inmuebles / BIENES PÚBLICOS – Tipos / ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Título gratuito – Decreto 1082 de 2015 – Procedimiento / ESTUDIOS PREVIOS – Planeación – Deber de las entidades / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP – Documentos del proceso – Deber de publicación / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicidad – SECOP I- Enajenación de bienes a título gratuito.

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_11_05_012423

Estimado Señor Olaya:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta del 5 de noviembre de 2025, en la cual manifiesta:

“El Decreto 1082 de 2015 establece para la enajenación de bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales, lo siguiente: 'ARTÍCULO 2.2.1.2.2.4.3. Enajenación de bienes muebles a título gratuito entre Entidades Estatales. Las Entidades Estatales deben hacer un inventario de los bienes muebles que no utilizan y ofrecerlos a título gratuito a las Entidades Estatales a través de un acto administrativo motivado que deben publicar en su página web. La Entidad Estatal interesada en adquirir



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estos bienes a título gratuito, debe manifestarlo por escrito dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo. En tal manifestación la Entidad Estatal debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien y las razones que justifican su solicitud. Si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia. Los representantes legales de la Entidad Estatal titular del bien y la interesada en recibirlo, deben suscribir un acta de entrega en la cual deben establecer la fecha de la entrega material del bien, la cual no debe ser mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la suscripción del acta de entrega.'. Revisado el terma se presentan algunas inquietudes, a saber:

1. Por estar dentro de la sección que pertenece al proceso de selección abreviada, enajenación de bienes del estado, a primera vista la conclusión es que el trámite requiere estudio del sector, aviso de convocatoria, estudio previo, etc. 2. Al ingresar al SECOP II para crear el proceso, en los tipos no se consagro para enajenación a título gratuito. 3. No tiene lógica hacer estudio del sector para regalar a otra entidad del estado unos muebles que no se usan, por cuanto las condiciones del mercado y demás no afectan en nada y no se trata de escoger un contratista para adquirir bien o servicio o para la construcción de obra. 3. la redacción del artículo citado, da a entender que es un trámite administrativo que se realiza en la página web y no en el SECOP II, por fuera del régimen de contratación regulado por ley 80 de 1.993, ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015. 4. Revisado en las publicaciones de algunas entidades nacionales se observa que no lo realizan por el SECOP II sino administrativamente en la pagina web. CONCLUSION: 1) Debe realizarse en el SECOP II? 2) que tipo de proceso?".

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes participantes del sistema de compra pública.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos objeto de consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, esta Agencia procede a resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Es necesario la elaboración de documentos precontractuales, tales como estudios previos, aviso de convocatoria, estudio del sector para la enajenación de bienes a título gratuito entre entidades estatales? ii) ¿Cómo debe garantizarse la transparencia y publicidad del proceso de enajenación a título gratuito de bienes muebles si no es posible aplicar SECOP II?

II. Respuesta:

En cuanto a los problemas jurídicos, objeto de consulta, se expresa lo siguiente:

i. Los bienes muebles que se enajenen por la Entidad Estatal, que sean dados a título gratuito a otras Entidades Estatales en virtud de lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, deberá realizar un inventario de los bienes muebles que no utilizan y, a continuación, se la habilita para ofrecerlos a título gratuito a las demás Entidades Estatales a través de un acto administrativo que deberá publicar en su página Web. El acto administrativo que oferta bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales cumple la función de un aviso de convocatoria, porque es el mecanismo mediante el cual la entidad propietaria informa públicamente que dispone de determinados bienes y que estos pueden solicitarse por otras



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidades interesadas. Dicho acto administrativo garantiza la transparencia y publicidad del proceso, pues permite que todas las entidades estatales potencialmente beneficiarias tengan conocimiento de la oferta y puedan manifestar su interés en recibir los bienes.

Posterior a ello, la norma en mención indica que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito debe manifestar su interés, y con ella, debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien conjuntamente con las razones que justifican su solicitud. Finalmente, la norma señala que, si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia, sin que existan más normas complementarias o posteriores que hayan regulado con mayor detalle el procedimiento en mención.

Ahora bien, en todo proceso de contratación, independiente de la modalidad de selección, resulta aplicable la planeación contractual como una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, los cuales deberán ser adecuados a su alcance y complejidad. Lo anterior, con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, entre otros. En tal sentido, es necesario elaborar un estudio previo para la enajenación de bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales porque garantiza la transparencia y la legalidad del proceso. Este documento permite justificar la necesidad de la transferencia, verificar que los bienes cumplen con las condiciones de uso y que no representan un detrimento patrimonial para la entidad que los entrega. Además, el estudio previo asegura que la decisión esté soportada en criterios técnicos y jurídicos, evitando posibles cuestionamientos sobre la pertinencia o conveniencia de la gestión del procedimiento de contratación y de la celebración del contrato.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ii. De acuerdo con las consideraciones que se exponen en las razones de la respuesta, es clara la obligatoriedad de publicar la información de la actividad contractual que se realiza con cargo a recursos públicos en el SECOP, incluidas aquellas con regímenes contractuales especiales. Esta obligación incluye todos los documentos generados durante las fases precontractual, contractual y postcontractual, como contratos, actos administrativos e información generada con ocasión al proceso de contratación. Esto tiene como objetivo garantizar la transparencia, el acceso público a la información y el control social sobre la contratación pública, permitiendo que la ciudadanía tenga acceso a los documentos en un sistema unificado y oficial.

De igual modo, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente en sus diferentes circulares sobre la obligatoriedad de publicar en SECOP II, ha manifestado que en cumplimiento de las funciones conferidas por los numerales 2, 5 y 8 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, actuando como ente rector del Sistema de Compra Pública y administrador del Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, es competente para desarrollar e impulsar políticas públicas, programas, herramientas y normas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública, así como para promover las mejores prácticas en la gestión contractual del Estado, a fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos públicos.

En tal sentido, la Circular Externa 003 de 2024 dispone reglas sobre la obligatoriedad de SECOP II para la vigencia 2024 y primer semestre de 2025 para todas las Entidades Estatales, incluidas aquellas con regímenes contractuales especiales, la publicación de documentos relacionados con su actividad contractual en dicha plataforma. Así mismo, dicha circular establece, entre otras cosas, lo siguiente: “Están exceptuados de la medida las asociaciones público–privadas-APP- de que trata la Ley 1508 de 2012 y demás normas complementarias, los contratos donde existan más de dos partes, los concursos de arquitectura y *la enajenación de bienes a título gratuito*, los cuales deberán publicarse a través del SECOP I” (énfasis fuera de texto).

En dicha circular se establece que la enajenación de bienes a título gratuito debe publicarse por SECOP I, cumpliendo los mandatos legales y



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

reglamentarios, en virtud del principio de transparencia, así como por el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, por lo que el contenido del expediente en el que reposa la actuación es información pública, independiente de si se trata de documentos que deban publicarse en SECOP, ya sea en SECOP I o en SECOP II. En ese contexto, las Entidades Estatales, conforme al artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, tienen la obligación de publicar en el SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]”.

Así las cosas, existe un deber de publicar los contratos para la enajenación de bienes a título gratuito, en SECOP, que en el caso particular dispuesto en la Circular Externa 03 de 2024 será en SECOP I, con fundamento en todo caso de la normativa legal y reglamentaria ya expuesta en las razones de la respuesta sobre el deber de publicidad de la información y transparencia, y teniendo en cuenta las directrices y lineamientos dispuestos por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, como administrador de la plataforma y ente rector en contratación y compra pública.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La enajenación se define como la transferencia del derecho real¹ sobre un bien². Como indica la doctrina, *“Dar –en sentido restringido–, traditar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se tradita, se enajena, Cuando se enajena, se da o se tradita. Y,*

¹ En los términos del artículo 665 del Código Civil: “Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.

Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales”.

² Según el Diccionario del español jurídico, enajenar es «Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad». En sitio web: <https://dej.rae.es/lema/enajenar>. Por su parte, la jurisprudencia ha definido la enajenación del siguiente modo: “En términos jurídicos ‘enajenación’ significa ‘La transmisión de la propiedad de una cosa, a cambio de otra (como en la compraventa y en la permuta) o gratuitamente (como en la donación y el préstamo sin interés).

Igualmente, para la doctrina la palabra enajenación en su sentido natural indica la transmisión de cualquier derecho patrimonial de una cabeza a otra, por lo que constituye una adquisición derivada por acto entre vivos del contenido total o parcial de un derecho” (Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de febrero de 2006. C.P. María Inés Ortiz Barbosa. Exp. 14.123).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*finalmente, cuando ocurre cualquiera de tales fenómenos, se dispone*³. Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil⁴, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales⁵. Entretanto, el artículo 1521 del Código Civil dispone que se presenta objeto ilícito en la enajenación: i) "De las cosas que no están en el comercio", ii) "De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona" y iii) "De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello".

La enajenación de bienes a título gratuito está relacionada con el contrato de donación, definido en Código Civil como *"un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta"*. El Consejo de Estado⁶ sostuvo respecto de la definición de la donación del Código Civil, que era naturalmente imprecisa toda vez que la donación es un verdadero "contrato" y no solo un acto, lo anterior porque para el perfeccionamiento del "contrato" concurre i) la voluntad dispositiva de la persona que pretende entregar parte de su patrimonio –donante– y ii) la aceptación de quien recibirá el beneficio económico –donatario–

Respecto del tipo de bienes que pueden ser objeto de donación es importante resaltar, en primer lugar, que el artículo 654 del Código Civil clasifica las cosas corporales en muebles e inmuebles. El artículo 655 define los bienes muebles como los que *"pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas"*, mientras que el artículo 656 define los inmuebles así: *"Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos"*. No obstante, esta definición se refiere a los inmuebles por naturaleza, pues el

³ VELÁSQUEZ, Hernán Darío. Estudio sobre obligaciones. Bogotá: Temis, 2010. p. 10.

⁴ "Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción".

⁵ Según el artículo 749 del Código Civil "Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas".

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2016. C.P. Hernán Andrade Rincón.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Código también considera inmuebles a las cosas que en principio eran muebles, pero que por su destinación o adhesión mutan su categoría.

Por otro lado, el artículo 674 del Código Civil define los bienes de dominio público como aquellos que “[...] pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio”. Los bienes de dominio público, de acuerdo con la sentencia C- 183 de 2003 de la Corte Constitucional, son “el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad”. Dentro de esta categoría se encuentran los bienes fiscales y los bienes de uso público.⁷ Los bienes fiscales, de acuerdo con el Alto Tribunal Constitucional⁸, están destinados a la prestación de servicios públicos que la Administración utiliza de forma inmediata, como los edificios donde funcionan las oficinas públicas.

A su vez, el Consejo de Estado, define los bienes fiscales como “aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad”⁹. De esta forma, sobre los bienes fiscales, a pesar de estar destinados a la prestación de servicios públicos, las Entidades Estatales tienen la facultad de disponer de ellos a través de un acto jurídico como la compraventa, la donación, el arriendo, entre otros.

Acerca de los bienes de uso público, el Consejo de Estado los define como “aquellos cuya titularidad pertenece al Estado y se hallan destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio, están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2003. Sala Plena. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁸ Ibídem

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de abril de 2012. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Exp. 21.699.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*interés general*¹⁰. Por lo tanto, como estos bienes están destinados al uso de los habitantes de un territorio, el Estado no puede disponer de ellos por encontrarse fuera del comercio¹¹. En ese orden de ideas, los bienes sobre los cuales puede recaer el acto de enajenación a título gratuito (donación) son los bienes fiscales muebles o inmuebles y no los bienes de uso público.

ii. El literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995, se realiza a través de la modalidad de selección abreviada. En virtud de ello, el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, dispuso en los artículos 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes, las reglas que deben tener en cuenta las Entidades Estatales, cuando utilicen dicha modalidad de selección para enajenar sus bienes fiscales, para lo cual, la Entidad Estatal interesada en realizar dicho proceso de enajenación deberá determinar, en primer lugar, si los bienes sobre los cuales requiere realizar la enajenación son muebles o inmuebles, lo que va a incidir en las reglas que deberá aplicar de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015¹².

Ahora bien, Los bienes muebles que se enajenen por la Entidad Estatal, que sean dados a título gratuito a otras Entidades Estatales en virtud de lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, deberá realizar un inventario de los bienes muebles que no utilizan y, a continuación, se la habilita para ofrecerlos a título gratuito a las demás Entidades Estatales a través de un acto administrativo que deberá publicar en su página Web. El acto administrativo que oferta bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales cumple la función de un aviso de convocatoria, porque es el mecanismo mediante el cual la entidad propietaria informa públicamente que dispone de determinados bienes y que estos pueden solicitarse por otras entidades interesadas. Dicho acto administrativo garantiza la transparencia y publicidad

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de julio de 2018, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Exp. 36.711.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹² Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.2.1.1. Aplicación. La selección abreviada es la modalidad para la enajenación de bienes del Estado, la cual se rige por las disposiciones contenidas en el presente capítulo, salvo por las normas aplicables a la enajenación de los bienes a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y la enajenación de que tratan la Ley 226 de 1995, el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006».



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del proceso, pues permite que todas las entidades estatales potencialmente beneficiarias tengan conocimiento de la oferta y puedan manifestar su interés en recibir los bienes.

Posterior a ello, la norma en mención indica que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito debe manifestar su interés, y con ella, debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien conjuntamente con las razones que justifican su solicitud. Finalmente, la norma señala que, si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia, sin que existan más normas complementarias o posteriores que hayan regulado con mayor detalle el procedimiento en mención.

En todo proceso de contratación, independiente de la modalidad de selección resulta aplicable la planeación contractual como una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, los cuales deberán ser adecuados a su alcance y complejidad. Lo anterior, con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, entre otros. Así, una debida planeación debe conducir a una escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales, buscando siempre la correcta ejecución del contrato¹³.

¹³ La Corte Constitucional, en Sentencia C-300 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub, consideró al respecto: "El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos.

Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato -en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios. Ciertamente, los estudios previos determinan el retorno que pueden esperar los inversionistas, el cual, si no es obtenido por causas imputables al Estado en el marco del esquema de distribución de riesgos, puede llevar a condenas judiciales o a la necesidad de renegociaciones a favor del contratista.

De otro lado, se relaciona con el principio de libre competencia -manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad, ya que permite que cualquier interesado con posibilidad de presentar



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En armonía con lo anterior, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contiene disposiciones que demandan de las entidades estatales el deber de planeación en la etapa precontractual. Esto con la finalidad de que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en su consecución. En relación con el principio de economía, se tienen las siguientes reglas derivadas de su aplicación, lo cual está previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

7o. 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.

[...]

12. 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.

[...]. (Cursivas propias)

De las normas precitadas se resalta que, en virtud del principio de economía, para iniciar un proceso de contratación, *inclusive de contratación directa*, se requieren unos estudios previos. Con ellos, se estructuran, concretan y viabilizan los aspectos esenciales del futuro contrato, dentro de los cuales se encuentran su objeto y valor estimado, entre otros elementos.

Los componentes de los estudios previos que sirven de soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones y el contrato, están

una buena oferta según la información disponible, pueda participar en el respectivo proceso de selección; si la información fruto de la etapa precontractual es lejana a la realidad del negocio, posibles oferentes se abstendrán de presentar propuestas, en perjuicio de la libre competencia, y de la posibilidad de la entidad de acceder a ofertas más favorables. En este punto, vale la pena recordar que en los contratos de concesión, usualmente el concesionario acude a la financiación de terceros (por medio de créditos, venta de títulos, etc.), razón por la cual es indispensable contar con una imagen lo más cercana a la realidad de las dimensiones del negocio, con el fin de que los inversionistas lleven a cabo el respectivo análisis costo-beneficio y tomen decisiones sobre si participan o no en el proyecto. Sin esta información, las decisiones de financiación no podrán basarse en una previsión real de cómo obtener la mayor cantidad de servicios por el dinero invertido, elemento determinante de las decisiones de participación”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

previstos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. La norma exige que se determine la necesidad, el objeto a contratar con sus especificaciones y se estime el costo que implica la celebración del contrato de la siguiente manera:

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.
[...]

Se evidencia que en todo proceso de contratación es necesario elaborar un estudio previo para la enajenación de bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales porque garantiza la transparencia y la legalidad del proceso. Este documento permite justificar la necesidad de la transferencia, verificar que los bienes cumplen con las condiciones de uso y que no representan un detrimento patrimonial para la entidad que los entrega. Además, el estudio previo asegura que la decisión esté soportada en criterios técnicos y jurídicos, evitando posibles cuestionamientos sobre la pertinencia o conveniencia de la gestión del procedimiento de contratación y de la celebración del contrato.

iii. Uno de los postulados más importantes de un Estado social y democrático de derecho es el principio de *publicidad*, pues este permite que las actuaciones de las autoridades gocen de visibilidad. En tal sentido, la filosofía política ha indicado que la democracia “[...] es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública”¹⁴. El secreto generalizado en el ejercicio del poder político constituye, por el contrario, una negación de la democracia, porque dificulta la supervisión de las autoridades por parte de la sociedad civil y establece una barrera para la participación ciudadana. Inspirada en esta concepción axiológica, en los Estados de derecho se pregonan la publicidad de las actuaciones de los poderes públicos.

¹⁴ BOBBIO, Norberto. Democracia y secreto. México: Fondo de Cultura Económica, 2013. p. 27.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Como evidencia de ello, la Constitución Política de 1991 consagra en varios artículos la publicidad como un principio rector del Estado colombiano. Entre los más destacados, puede mencionarse el 209, que afirma que la publicidad es uno de los principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa, y el 74, que consagra la garantía de acceso a los documentos públicos que no gocen de reserva –y esta, además, es excepcional, pues solo procede si existe causal constitucional o legal expresa–.

El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones para que se divulguen y eventualmente se controlen. Por ello, en la contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en adelante SECOP, como un mecanismo que “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos”¹⁵.

De otra parte, la Ley 1712 de 2014 –Ley estatutaria que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información y a los documentos públicos–, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”¹⁶. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y

¹⁵ Ley 1150 de 2007: “Artículo 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

[...]

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónico”.

¹⁶ Ley 1712 de 2014: “Artículo 2. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos legales.

La Ley Estatutaria citada establece, en el literal e) del artículo 9, que los sujetos obligados, que son todas las entidades públicas¹⁷, deben publicar la información relativa a su contratación. Esta obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015¹⁸, el cual dispuso que la publicación de la información contractual de los sujetos obligados, que contratan con cargo a recursos públicos, debe hacerse en el SECOP.

Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, todos los destinatarios de la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública deben garantizar la publicidad de "sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones", y esta información también debe estar en el SECOP.

El derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés¹⁹. En ese contexto, las Entidades Estatales, conforme al artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, tienen la obligación de publicar en el SECOP "[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]".

La expresión *Documentos del Proceso* está definida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que: "son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de

¹⁷ Ley 1712 de 2014: "Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital" [...].

¹⁸ "Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3º de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]

[...].

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]".

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

condiciones o la invitación; (d) las adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y *cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación*". [Énfasis fuera de texto]

Sin embargo, para identificar los documentos que deben publicarse, es necesario realizar una interpretación sistemática de las disposiciones del Decreto 1082 del 2015, comoquiera que el anterior no es un listado taxativo, sino enunciativo, porque además de los documentos enlistados, el artículo 2.2.1.1.1.3.1 *Ibidem* recoge en la noción de Documentos del Proceso "cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación".

Este mismo artículo define la expresión Proceso de Contratación como el "Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde". Nótese que la norma se refiere a los documentos "expedidos por la entidad estatal" durante el proceso de contratación, excluyendo de la noción de Documentos del Proceso los expedidos por un sujeto distinto a la entidad, salvo la oferta, la cual se incluye expresamente en el referido artículo 2.2.1.1.1.3.

La interpretación sistemática de los preceptos del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con el principio de publicidad, inicialmente, indica que las Entidades Estatales tienen la obligación de publicar todos los documentos que expidan con ocasión del Proceso de Contratación, es decir que todos los documentos expedidos por la entidad durante las etapas precontractual, de ejecución y postcontractual deberán publicarse en SECOP dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, para cumplir el deber de publicidad regulado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

Con el propósito de garantizar el cumplimiento del mencionado deber de publicidad, se le asignó a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, la función de administrar el SECOP²⁰. Dicha plataforma ha tenido dos versiones, esto es, el SECOP I y el SECOP II. La primera versión de

²⁰ Decreto 4170 de 2011: "Artículo 3. Funciones: La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- ejercerá las siguientes funciones: [...]"



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la plataforma –SECOP I–, sólo funciona como medio de publicidad, es decir, no es transaccional, lo que significa que el procedimiento contractual ocurre fuera de la plataforma y a través de un expediente físico en la entidad, pero las actuaciones y los documentos se convierten en electrónicos para ser cargados a la plataforma, por quien tenga la función dentro de la entidad, de acuerdo con su organización interna.

En cambio, el SECOP II, es una plataforma transaccional que permite gestionar en línea los procedimientos de contratación, con cuentas y usuarios asociados a estas, para las entidades y los proveedores, y vista pública para cualquier interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Desde sus cuentas, las entidades crean, evalúan y adjudican procedimientos de contratación, y gestionan la fase de ejecución del contrato. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del procedimiento, presentar ofertas y seguir el procedimiento de selección en línea.

Sin embargo, pese a que los documentos que deben publicarse en el SECOP II corresponden a los mismos que deben publicarse en el SECOP I, esto es, todos los expedidos con ocasión el proceso de contratación con excepción de los expresamente excluidos, la naturaleza transaccional del SECOP II implica que los procesos contractuales no sólo deban ser publicados mediante esta plataforma, sino también gestionados a través de ella, al consistir la mayoría de los hitos contractuales en documentos y actuaciones electrónicas generadas en tiempo real, de tal manera que el proceso contractual avanza en la medida en la que se generen y aprueben estos documentos y actuaciones electrónicas en la plataforma. Esto a diferencia de los procesos publicados en el SECOP I, en los que primero se generan los documentos escritos y luego se publican en la plataforma dentro del plazo de tres (3) días previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Conforme a lo anterior, es clara la obligatoriedad de publicar la información de la actividad contractual que se realiza con cargo a recursos públicos en el SECOP, incluidas aquellas con regímenes contractuales especiales. Esta obligación incluye todos los documentos generados durante las fases precontractual, contractual y postcontractual, como contratos, actos

8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo [...]”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

administrativos e información generada con ocasión al proceso de contratación. Esto tiene como objetivo garantizar la transparencia, el acceso público a la información y el control social sobre la contratación pública, permitiendo que la ciudadanía tenga acceso a los documentos en un sistema unificado y oficial.

De igual modo, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente en sus diferentes circulares sobre la obligatoriedad de publicar en SECOP II, ha manifestado que en cumplimiento de las funciones conferidas por los numerales 2, 5 y 8 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011²¹, actuando como ente rector del Sistema de Compra Pública y administrador del Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, es competente para desarrollar e impulsar políticas públicas, programas, herramientas y normas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública, así como para promover las mejores prácticas en la gestión contractual del Estado, a fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos públicos.

En tal sentido, la Circular Externa 003 de 2024 dispone reglas sobre la obligatoriedad de SECOP II para la vigencia 2024 y primer semestre de 2025 para todas las Entidades Estatales, incluidas aquellas con regímenes contractuales especiales, la publicación de documentos relacionados con su actividad contractual en dicha plataforma. Así mismo, dicha circular establece, entre otras cosas, lo siguiente: “Están exceptuados de la medida las asociaciones público-privadas-APP- de que trata la Ley 1508 de 2012 y demás normas complementarias, los contratos donde existan más de dos partes, los concursos de arquitectura y *la enajenación de bienes a título gratuito*, los cuales deberán publicarse a través del SECOP I” (énfasis fuera de texto).

Es decir, se establece en dicha circular que los contratos de Asociaciones Público-Privadas, los contratos donde existan más de dos partes, los concursos

²¹ Artículo 3°. *Funciones*. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- ejercerá las siguientes funciones: [...]

2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos.

[...] 5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.

[...] 8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de arquitectura y la enajenación de bienes a título gratuito, los cuales deberán publicarse por SECOP I, cumpliendo los mandatos legales y reglamentarios. en virtud del principio de transparencia, así como por el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, el contenido del expediente en el que reposa la actuación es información pública, independientemente de si se trata de documentos que deban ser publicados en SECOP, ya sea en SECOP I o en SECOP II. En razón a dicho interés, el legislador mediante el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y la normativa de la transparencia y el acceso a la información pública, materializa los principios de publicidad y transparencia en el ámbito de la contratación estatal, estableciendo el SECOP como medio de publicidad principal de las actuaciones contractuales públicas.

Por esta razón, los documentos que conforman el expediente pueden ser objeto de solicitudes de copias, en ejercicio del derecho de petición, en cualquier momento del proceso de selección, en la medida en que las normas señaladas no imponen ningún condicionamiento, así que podrán solicitarlas cualquier persona, dentro de lo que cabe el control social de la contratación pública, cuestión que podría interesar a cualquier ciudadano²². Esta posibilidad solo se encuentra limitada respecto de la documentación que tenga la calidad de

²² MATALLANA CAMACHO Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma a la Ley 80 de 1993. Universidad Externado de Colombia, Cuarta edición, 2015, pp 139.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

reservada²³, que deberá someterse al tratamiento establecido en el artículo 36 del CPACA, en lo relativo a la formación de cuadernos separados²⁴.

Debe precisarse que la calidad de contrato estatal obedece a un criterio eminentemente orgánico²⁵, por lo que son todos aquellos celebrados por alguna de entidad estatal, de las cuales, las enlistadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 deben publicar en SECOP. Así mismo, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 modificado el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022²⁶, alude a la obligación de las

²³ Ley 1437 de 2011 "Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
 2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
 4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
 5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.
 7. Los amparados por el secreto profesional.
 8. Los datos genéticos humanos.
- Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información".

²⁴ Resultan relevantes las consideraciones expuestas en el concepto C- 322 del 16 de junio de 2020 –radicado No. 2202013000005088–, sobre la aplicación del artículo 36 del CPACA en torno al manejo de información reservada en cuadernos separados: "tratándose de información sometida a reserva, considera esta Agencia que el tratamiento que corresponde a esta información es el procedente a partir de lo dispuesto en el artículo 36 del CPACA sobre la formación y examen de expedientes, en el que se establece que los documentos sometidos a reserva deberán insertarse en un cuaderno separado del expediente principal, el cual no podrá ser consultado por la ciudadanía o interesados en general. El manejo de estos documentos conforme lo indica esta norma, permite guardar la reserva a la que están sometidos dichos documentos en el marco de procesos de contratación, sin que se vean lesionados los intereses de los titulares de la información o contrariadas las normas del régimen de protección de datos personales".

²⁵ Ley 80 de 1993 "Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]".

²⁶ Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidades de régimen especial de publicar la información en SECOP II o la plataforma transaccional que haga sus veces.

Así las cosas, existe un deber de publicar los contratos para la enajenación de bienes a título gratuito, en SECOP, que en el caso particular dispuesto en la Circular Externa 03 de 2024 será en SECOP I, con fundamento en todo caso de la normativa legal y reglamentaria ya precitada sobre el deber de publicidad de la información y transparencia, y teniendo en cuenta las directrices y lineamientos dispuestos por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, como administrador de la plataforma y ente rector en contratación y compra pública.

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

Dentro de este marco, la entidad pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Constitución Política, artículos 74 y 209.
- Código Civil, artículos 665 y 749.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 25 y 32.
- Ley 1150 de 2007, artículos 3 y 13.
- Decreto Ley 4170 de 2011, artículo 3º numerales 2, 5 y 8.
- Ley 1437 de 2011, artículos 24 y 36.
- Ley 1712 de 2014.
- Decreto 1081 de 2015, artículo 2.1.1.2.1.7.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.7.1, 2.2.1.1.1.3.1., 2.2.2.1.8.3., 2.2.2.1.5.11., 2.2.2.1.12.7., 2.2.1.2.2.1.1., 2.2.1.1.2.1.1, 2.2.1.2.2.4.3.
- Circular Externa 03 de 2024 de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente.
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de febrero de 2006. C.P. María Inés Ortiz Barbosa. Exp. 14.123.
- Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de abril de 2012. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Exp. 21.699.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2016. C.P. Hernán Andrade Rincón.
- Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de julio de 2018, Expediente 36.711. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub,
- BOBBIO, Norberto. Democracia y secreto. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- MATALLANA CAMACHO Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma a la Ley 80 de 1993. Universidad Externado de Colombia, Cuarta edición, 2015.
- VELÁSQUEZ, Hernán Darío. Estudio sobre obligaciones. Bogotá: Temis, 2010

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en referencia a la enajenación de bienes muebles a título gratuito se han expedido los conceptos con Radicado No. 2201913000007905 del 23 de octubre de 2019, 2201913000008259 del 6 de noviembre de 2019, C-186 del 17 de marzo de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-397 del 18 de julio de 2022, C-704 del 26 de octubre de 2022, C- 825 del 5 de agosto de 2025, entre otros. En torno al deber de publicidad en los conceptos CU-367 del 23 de julio de 2020, reiterado en los conceptos: C-433 de 24 de julio de 2020, C-468 del 24 de julio de 2020, C-474 de 24 de julio de 2020, C-488 del 28 de julio de 2020, C-544 del 21 de agosto de 2020, C-575 del 27 de agosto de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-094 del 13 de abril de 2021, C-068 del 22 de abril de 2021, C-185 del 29 de abril de 2021, C-472 del 6 de septiembre de 2021 y C-804 de 2024, C-185 del 24 de marzo de 2025, C-487 del 30 de mayo de 2025, 1177 del 1 de octubre de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017".

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

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE