

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### EGCAP – Ámbito de aplicación – Entidades estatales

De acuerdo con el inciso final del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, en especial, de la Administración Nacional. Esta competencia fue ejercida con la expedición de la Ley 80 de 1993, la cual rige para las *entidades estatales*, esto es, aquellas previstas en los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 2 *ibidem*. La norma citada define la competencia contractual en los siguientes términos:

El literal a) aplica a las entidades con personería jurídica. Alude a la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

En contraste, el literal b) rige para las autoridades que carecen de personería, pero a las que el ordenamiento les otorga “capacidad” para celebrar contratos. Estas entidades son el Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. De acuerdo con el artículo 352 superior, este último apartado debe armonizarse con el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019.

### CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico

El contrato estatal se identifica por el criterio orgánico o subjetivo, de manera que – como explica el Consejo de Estado– el “[...] elemento esencial para calificar de estatal un contrato, es que haya sido celebrado por una entidad estatal, es decir, una entidad pública con capacidad legal para celebrarlo [...]”. Por tanto, es el acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurre una de entidades estatal, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad, como sucede con los que se clasifican como atípicos e innominados.

### CONTRATO DE PERMUTA O CAMBIO – Definición – Características

El artículo 1955 del Civil establece que “La permutación o cambio es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro”. Dicha definición es incompleta. Por un lado, el artículo 1956 *ibidem* permite la permuta de

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

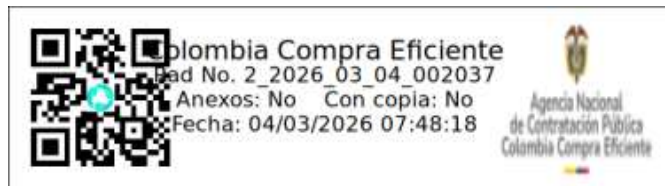
derechos hereditarios, con lo cual no se reduce al derecho real de propiedad. Por otra parte, tampoco tiene en cuenta que –en la línea del artículo 1957 *ibidem*– “No puede cambiarse las cosas que no pueden venderse”: bajo esta perspectiva, las permutas que involucren bienes de género o prestaciones de servicios son negocios atípicos. Por estos motivos, PERÉZ VIVES explica que “[...] el contrato de permuta es aquel en que las partes se obligan mutuamente a darse una cosa individualmente determinada o un derecho vinculado a un cuerpo cierto o individualizado, a cambio de otra cosa u otro derecho de igual categoría”.

La permuta es un *contrato nominado*, pues está regulado en el ordenamiento jurídico; *principal*, porque subsiste por sí solo sin necesidad de otro negocio; *de libre discusión*, pues el trato no es objeto de adhesión; *consensual* cuando tiene por objeto bienes muebles, y *solemne* tratándose de bienes raíces o de derechos hereditarios; *de ejecución instantánea*, en la medida que el cumplimiento de las obligaciones no se ejecuta de forma sucesiva; *bilateral*, porque implica obligaciones recíprocas entre las partes; *oneroso*, ya que tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes gravándose uno en beneficio del otro; además, *generalmente conmutativo* cuando los objetos del cambio se miran como equivalentes, aunque también puede tener carácter aleatorio.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 04 de Marzo de 2026

Señora  
**Katherin Torres Posada**  
[juridico@alcaldiapitalito.gov.co](mailto:juridico@alcaldiapitalito.gov.co)  
Pitalito, Huila



### Concepto C – 266 de 2026

**Temas:** EGCAP – Ámbito de aplicación – Entidades estatales / CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico / CONTRATO DE PERMUTA O CAMBIO – Definición – Características

**Radicación:** Respuesta a la consulta con radicado No. 1\_2026\_02\_20\_002349

Estimada señora Torres Posada:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 20 de febrero de 2026, en la cual pregunta lo siguiente:

- “1. La procedencia jurídica de la permuta de bienes inmuebles celebrada entre una entidad territorial y un particular, dentro del marco del sistema de compras y contratación pública.
2. La eventual vigencia normativa, aplicabilidad o derogatoria de los artículos 143 y 147 del Decreto 222 de 1983 frente al régimen contractual contemporáneo, Ley 80 de 1993, Decreto 1082 de 2015, Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes.
3. La modalidad de selección, tipología contractual o esquema procedimental que resulte jurídicamente idóneo para estructurar un

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

negocio de esta naturaleza, atendiendo a los principios de transparencia, planeación y selección objetiva.

4. Los eventos en los cuales la figura de la permuta inmobiliaria pueda encontrarse prohibida, restringida o sometida a condiciones especiales”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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 concretos de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿bajo qué requisitos y restricciones generales es posible celebrar contratos de permuta inmobiliaria con particulares?

### II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, pese a la derogatoria del artículo 143 del Decreto Ley 222 de 1983, las reglas del contrato de permuta se integran al EGCAP en los términos de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993; razón por la cual, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto de Contratación, esta

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

tipología contractual se rige por las normas del derecho privado. Dicho negocio es un acto de enajenación, es decir, implica “Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad”. Asimismo, de acuerdo con los artículos 1958 del Código Civil y 910 del Código de Comercio, el cambio sigue las reglas de la compraventa en todo lo que no se oponga su naturaleza. Luego, debe aplicarse el párrafo cuarto del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues dispone que “De conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: [...] 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles [...]”.

Por otra parte, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 prescribe lo siguiente: “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. En consecuencia, las permutas que tengan por objeto bienes raíces también requieren escritura pública, pues implican una mutación del derecho real de dominio y se trata de una formalidad *ad substantiam actus* prevista en el artículo 1956 del Código Civil. No basta elevar por escrito el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación como indica el inciso primero del artículo 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: tratándose de inmuebles, la ausencia de escritura hace inexistente el contrato de permuta.

Respecto al procedimiento, aunque el artículo 147 del Decreto Ley 222 de 1983 está derogado, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 excepciona los procedimientos con pluralidad de oferentes y permite la contratación directa para “El arrendamiento o adquisición de inmuebles”. En consecuencia, dado que la permuta constituye un título para adquirir la propiedad sobre el bien de la otra parte, estos contratos pueden celebrarse directamente sólo cuando tienen por objeto bienes raíces. En estos casos, los documentos del proceso deben reflejar el cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015.

No obstante, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 prohíbe “[...] la contratación directa por parte de todos los entes del Estado” durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales, salvo “[...] lo referente a

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”.

Si ningún candidato a la presidencia obtiene la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres (3) semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las votaciones más altas, de conformidad con el artículo 190 de la Constitución Política. Para estos efectos, la mencionada restricción de la Ley de Garantías se extenderá hasta la fecha en la que se realice la segunda vuelta. Luego, salvo que la contratación directa tenga por objeto alguna de las exclusiones mencionadas *ut supra*, no es posible suscribir contratos de permuta inmobiliaria en época preelectoral.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. 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. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el inciso final del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, en especial, de la Administración Nacional. Esta competencia fue ejercida con la expedición de la Ley 80 de 1993, la cual rige para las *entidades*

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*estatales*, esto es, aquellas previstas en los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 2 *ibidem*. La norma citada define la competencia contractual en los siguientes términos:

El literal a) aplica a las entidades con personería jurídica. Alude a la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

En contraste, el literal b) rige para las autoridades que carecen de personería, pero a las que el ordenamiento les otorga "capacidad" para celebrar contratos. Estas entidades son el Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. De acuerdo con el artículo 352 superior, este último apartado debe armonizarse con el artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019<sup>1</sup>.

Para las entidades de los párrafos anteriores, sin perjuicio de las excepciones puntuales a la aplicación del EGCAP, los procesos de selección se rigen por el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. El numeral uno, inciso primero,

---

<sup>1</sup> En lo pertinente, la norma prescribe que "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

[...]

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación".

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

dispone que “La escogencia del contratista se efectuará por *regla general* a través de licitación pública, con las *excepciones* que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo” (Énfasis fuera de texto), norma que sustituye el derogado numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de transparencia<sup>2</sup>. En este contexto, salvo norma especial que ordene la celebración del negocio jurídico por selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía o contratación directa, debe aplicarse la regla general de licitación pública<sup>3</sup>.

Sobre esta base, el contrato estatal se identifica por el criterio orgánico o subjetivo, de manera que –como explica el Consejo de Estado– el “[...] elemento esencial para calificar de estatal un contrato, es que haya sido celebrado por una entidad estatal, es decir, una entidad pública con capacidad legal para celebrarlo [...]”<sup>4</sup>. Por tanto, es el acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurre una de entidades estatal, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad, como sucede con los que se clasifican como atípicos e innominados<sup>5</sup>. Conforme con lo

---

<sup>2</sup> El inciso primero de norma disponía que, conforme al principio de transparencia, “*La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos*, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente” (Énfasis fuera de texto). La expresión en cursiva fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-400 de 1999, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, y derogado integralmente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>3</sup> Sobre la articulación de los diferentes procesos de selección previstos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, DÁVILA VINUEZA considera lo siguiente: “En las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 los demás procedimientos de selección distintos a la licitación pública, se convierten en procedimientos excepcionales y procedentes únicamente en los casos taxativamente contemplados en la ley. Pero la excepción no es respecto de los principios de transparencia, economía y responsabilidad y del deber de selección objetiva como parece lo han entendido algunas entidades estatales. Estos principios que [...] desarrollan los rectores de la función pública de orden constitucional y legal (art. 209 C.N., y art. 3º Cpaca) son aplicables con todo rigor a los procedimientos de excepción. Siendo ello así, la excepción de que se habla es respecto del proceso licitatorio regulado en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 con las variantes introducidas por el artículo 2º, numeral 1, de la ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015 (*Presentación de la oferta de manera dinámica*). Es decir, que ante la ausencia de una causal concreta para un determinado evento específico, la selección debe asumir la que el ordenamiento jurídico regula como licitación pública. Por eso es que, además, las causas excepcionales de selección son de interpretación restrictiva y no admiten analogía ni la interpretación extensiva. Genera nulidad absoluta del contrato, por abuso o desviación de poder, y nulidad del acto administrativo de selección cualquier artificio que implique socavar la principal manifestación del principio de transparencia, cual es la selección por vía de licitación”. (DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera Edición. Bogotá: Legis, 2016. p. 463).

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 4 de abril de 2002, C.P. Alíer E. Hernández Enríquez, Rad. 1999-0290-01 (17.244).

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 30 de enero de 2008. Rad. 32.867. M.P. Mauricio Fajardo Gómez: “A partir de la vigencia de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el ordenamiento positivo adoptó la categoría del contrato estatal, el cual –al margen de los reparos que amerita la definición contenida en la parte inicial de su artículo 32–, se encuentra legalmente definido como aquel acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurre una de las entidades estatales que menciona el artículo 2º ibídem,

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

anterior, el contrato estatal es un acuerdo de voluntades efectuado por las entidades públicas que genera, extingue o modifica obligaciones para quienes lo suscriben, cuya celebración no se encuentra limitada, de forma exclusiva, a las entidades referidas en la Ley 80 de 1993, sino que, puede ser suscrito por entidades públicas con regímenes especiales de contratación, caso en el cual se tratará de un contrato estatal de régimen exceptuado<sup>6</sup>.

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

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

De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y

---

independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que sencillamente resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad como suele suceder con los que se clasifican como atípicos e innominados (artículo 32, Ley 80). Así pues, la Ley 80 adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, esto es en atención a la naturaleza de los sujetos u órganos que intervienen en la formación del vínculo contractual, para efectos de determinar que los contratos podrán catalogarse como estatales únicamente en cuanto en uno de sus extremos, al menos, se encuentre una entidad estatal”.

<sup>6</sup> Por ello, “[...] la clasificación de estatal, respecto de un determinado contrato, no determina, *per se*, el régimen legal que deba aplicársele al mismo, puesto que resulta perfectamente posible, incluso en relación con contratos estatales propiamente dichos, que las normas sustanciales a las cuales deba someterse la relación contractual sean aquellas que formen parte del denominado derecho privado, sin que por ello pierda su condición de estatal, así como también puede resultar -como ocurre con la generalidad de los casos-, que el régimen jurídico correspondiente sea mixto, esto es integrado tanto por normas de derecho público como de derecho privado” (*Ibidem*).

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales<sup>7</sup>. Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

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

En otras palabras, extremos como los indicados no son ni de derecho público ni de derecho privado, sino, simplemente, de derecho propio, aplicables a toda relación contractual, con prescindencia de la naturaleza de los sujetos involucrados en la misma”<sup>8</sup>.

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

Esta precisión es importante, porque la permuta se encuentra tipificada en el Código Civil y allí se encuentra gran parte de su régimen jurídico, sin perjuicio de normas especiales sobre la materia. Así, pese a la derogatoria del artículo 143 del Decreto Ley 222 de 1983, autores como BONIVENTO FERNÁNDEZ estiman que “La Ley 80 de 1993, que no cita el contrato de permuta, tampoco lo excluye. Esto es, la permuta estatal se celebrará en todos

---

<sup>7</sup> Cfr. BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. pp. 78-79.

<sup>8</sup> BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Octava edición. Medellín: Señal Editora, 2013. p. 627.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los casos en que las entidades mencionadas en el artículo 2° de dicha ley cambien cosas muebles e inmuebles”<sup>9</sup>.

El artículo 1955 del Civil establece que “La permutación o cambio es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro”. Dicha definición es incompleta. Por un lado, el artículo 1956 *ibidem* permite la permuta de derechos hereditarios, con lo cual no se reduce al derecho real de propiedad. Por otra parte, tampoco tiene en cuenta que –en la línea del artículo 1957 *ibidem*– “No puede cambiarse las cosas que no pueden venderse”: bajo esta perspectiva, las permutas que involucren bienes de género o prestaciones de servicios son negocios atípicos. Por estos motivos, PERÉZ VIVES explica que “[...] el contrato de permuta es aquel en que las partes se obligan mutuamente a darse una cosa individualmente determinada o un derecho vinculado a un cuerpo cierto o individualizado, a cambio de otra cosa u otro derecho de igual categoría”<sup>10</sup>.

La permuta es un antecedente de la compraventa, pues el trueque –al superar la donación– fue la principal forma de adquisición de bienes y servicios; sin embargo, ANDRÉS BELLO reguló esta figura después de la compraventa, ya que la introducción de la moneda redujo la aplicación del cambio<sup>11</sup>. Lo anterior no obsta para que los pagos se realicen parte en dinero y parte en especie. Al respecto, los artículos 1850 del Código Civil y 905 del Código de Comercio fundamentan las “permutas con saldo” al precisar lo siguiente: “Cuando el precio

---

<sup>9</sup> BONIVENTO FERNÁNDEZ, José Alejandro. Los principales contratos civiles y su paralelo con los comerciales. Vigésimo segunda edición. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2024. p. 514.

<sup>10</sup> PERÉZ VIVES, Álvaro. Compraventa y permuta en el derecho colombiano. Buenos Aires: Imprenta López Péru, 1943. p. 358. POTHIER, por su parte, resalta en el cambio la equivalencia de las prestaciones: “Es necesario, para el contrato de permuta, que cada uno de los contratantes compare el valor de la cosa que da con la cosa que recibe, y que tenga intención de adquirir, poco más o menos de lo que él da. Si dos amigos se entregan uno una cosa y el otro una distinta, sin fijarse en el valor, es una donación mutua, y no constituye un contrato de cambio” (Cfr. POTHIER, Joseph Robert. Tratado de los contratos. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019. p. 265).

<sup>11</sup> En efecto, “Para una parte de la doctrina sociológica y antropológica, la forma primitiva del cambio fue la donación, la que, a su vez, esperaba del beneficiario una nueva donación en favor del donante. De modo que, al generalizarse esta práctica, las donaciones se hacían para recibir otras donaciones. Sea ello cierto o no, de acuerdo a la opinión más influyente, el cambio se realizaba mediante permuta o trueque de una cosa por otra cosa. Mientras no se conoció la moneda, fue éste el único medio con que las personas contaban para obtener lo que necesitaban. Esto [...] no deja de provocar importantes dificultades prácticas desde el punto de vista económico, debido a que obliga a una coincidencia entre las necesidades que se tienen y el modo de satisfacerlas con lo que la contraparte ofrece. Tales dificultades pudieron ser superadas con la aparición del dinero como signo y medida de valor y también como medio de cambio, permitiendo que el comprador pueda adquirir los bienes que desee con el dinero que tenga y el vendedor, a su vez, pueda invertir el dinero recibido de la forma que mejor le parezca [...]” (Cfr. WALKER SILVA, Nathalie. Contrato de permuta o cambio. En: Contratos: parte especial. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023. pp. 185-186).

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

consiste parte en dinero y parte en otra cosa, se entenderá permuta si la cosa vale más que el dinero; y venta en el caso contrario<sup>12</sup>.

La permuta es un *contrato nominado*, pues está regulado en el ordenamiento jurídico; *principal*, porque subsiste por sí solo sin necesidad de otro negocio; *de libre discusión*, pues el trato no es objeto de adhesión; *consensual* cuando tiene por objeto bienes muebles, y *solemne* tratándose de bienes raíces o de derechos hereditarios; *de ejecución instantánea*, en la medida que el cumplimiento de las obligaciones no se ejecuta de forma sucesiva; *bilateral*, porque implica obligaciones recíprocas entre las partes; *oneroso*, ya que tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes gravándose uno en beneficio del otro; además, *generalmente conmutativo* cuando los objetos del cambio se miran como equivalentes, aunque también puede tener carácter aleatorio.

Para efectos de la integración normativa, los artículos 1958 del Código Civil y 910 del Código de Comercio prescriben que “Las disposiciones relativas a la compraventa se aplicarán a la permutación en todo lo que no se oponga a la naturaleza de este contrato”. Por su parte, el artículo 1958 del Código Civil también agrega que “[...] *cada permutante será considerado como vendedor de la cosa que da, y el justo precio de ella a la fecha del contrato se mirará como el precio que paga por lo que recibe en cambio*” (Énfasis fuera de texto). Bajo esta perspectiva, el contrato de cambio es un negocio jurídico en el que cada parte dispone de una cosa propia y adquiere otra ajena: como cada uno es vendedor de lo que da y comprador de lo que recibe, la permuta se considera como una doble compraventa<sup>13</sup>.

En lo que atañe a los requisitos exigibles, es necesario tener en cuenta que el contrato de permuta es un acto de enajenación, es decir, implica “Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad”<sup>14</sup>. Asimismo, como se explicó en el párrafo precedente, el cambio sigue las reglas de la compraventa

---

<sup>12</sup> Para la doctrina, “La permuta con pago adicional de un saldo es aquella en que una de las partes, además del objeto permutado, tiene que abonar cierta suma de dinero o realizar una prestación destinada a restaurar el equilibrio entre el valor de lo dado por ella y lo por ella recibido [...]. Toda suma de dinero entregada aparte del objeto permutado se denomina saldo. Para que la permuta con saldo no se convierta en una compraventa, es preciso que la cosa que se dé valga más que el saldo en dinero. Únicamente cuando el dinero sea igual o superior en valor a la cosa, habrá compraventa [...]” (PERÉZ VIVES, Op. cit., p. 360)

<sup>13</sup> GÓMEZ ESTRADA, César. De los principales contratos civiles. Quinta edición. Bogotá: Temis, 2025. pp. 149-150.

<sup>14</sup> Cfr. <https://dpej.rae.es/lema/enajenar>. Consultado el 27 de febrero de 2026.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en todo lo que no se oponga su naturaleza. Luego, debe aplicarse el párrafo cuarto del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues dispone que “De conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: [...] 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles [...]”.

Por otra parte, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 prescribe lo siguiente: “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. En consecuencia, las permutas que tengan por objeto bienes raíces también requieren escritura pública, pues implican una mutación del derecho real de dominio y se trata de una formalidad *ad substantiam actus* prevista en el artículo 1956 del Código Civil<sup>15</sup>. No basta elevar por escrito el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación como indica el inciso primero del artículo 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: tratándose de inmuebles, la ausencia de escritura hace inexistente el contrato de permuta.

Respecto al procedimiento, aunque el artículo 147 del Decreto Ley 222 de 1983 está derogado, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 excepciona los procedimientos con pluralidad de oferentes y permite la contratación directa para “El arrendamiento o adquisición de inmuebles”. La compraventa es el principal título traslativo del derecho de dominio, pero los artículos 745 y 765 del Código Civil se refieren igualmente a la permuta y a la donación. Para la doctrina, [...] estos son títulos que abren la compuerta para la posterior adquisición del dominio a través del modo [...]”<sup>16</sup>. Por lo general, dicho modo corresponde a la tradición, la cual se efectúa con registro de la escritura en el registro de instrumentos públicos cuando se trata de inmuebles –artículos 740 y 756 *ibidem*–. En consecuencia, dado que la permuta constituye un título para adquirir la propiedad sobre el bien de la otra parte, estos contratos pueden

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la norma citada, “El cambio se reputa perfecto por el mero consentimiento, excepto que una de las cosas que se cambian o ambas sean bienes raíces o derechos de sucesión hereditaria, en cuyo caso, para la perfección del contrato ante la ley, será necesaria escritura pública”.

<sup>16</sup> VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Bienes. Decimosexta edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2022. p. 299.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

celebrarse directamente sólo cuando tienen por objeto bienes raíces. En estos casos, los documentos del proceso deben reflejar el cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015<sup>17</sup>.

No obstante, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 prohíbe “[...] la contratación directa por parte de todos los entes del Estado” durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales, salvo “[...] lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”.

Si ningún candidato a la presidencia obtiene la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres (3) semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las votaciones más altas, de conformidad con el artículo 190 de la Constitución Política. Para estos efectos, la mencionada restricción de la Ley de Garantías se extenderá hasta la fecha en la que se realice la segunda vuelta. Luego, salvo que la contratación directa tenga por objeto alguna de las exclusiones mencionadas *ut supra*, no es posible suscribir contratos de permuta inmobiliaria en época preelectoral.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado 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

---

<sup>17</sup> El artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 dispone que “Las Entidades Estatales pueden adquirir bienes inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Avaluar con una institución especializada el bien o los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades que tiene la Entidad Estatal.

2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de adquisición, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.

3. La Entidad Estatal puede hacer parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad que ha identificado, caso en el cual no requiere el avalúo de que trata el numeral 1 anterior”.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 contratante 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:

- Constitución Política de 1991, artículos 150, 190 y 352.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 13, 32, 39, 40 y 41.
- Ley 136 de 1994, artículo 32.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Ley 996 de 2005, artículo 33.
- Decreto Ley 111 de 1996, artículo 110.
- Código Civil, artículos 740, 745, 756, 765, 1850, 1955, 1956, 1957 y 1958.
- Código de Comercio, artículos 905 y 910.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.10.

### V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Este y otros conceptos de la Subdirección se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: [ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co](mailto:ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co)
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPhyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE