

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Concepto – Fundamento axiológico – Fundamento constitucional

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”. 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. 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–.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Ley 1712 – Sujetos Obligados – Entidades con participación del Estado

Teniendo en cuenta quienes son los sujetos obligados a publicar la información, es pertinente señalar que el precitado artículo dispone que la Ley 1712 aplica a un amplio conjunto de sujetos obligados, incluyendo todas las entidades públicas de cualquier rama y nivel; órganos autónomos y de control; personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que ejerzan función pública o presten servicios públicos respecto de la información relacionada con dicha función; empresas estatales; partidos y movimientos políticos; y entidades que administren recursos públicos o parafiscales. Además, quienes reciban o intermedien fondos públicos, sin cumplir otros criterios, solo deben cumplir la ley respecto de la información vinculada a esos recursos. Finalmente, aclara que los usuarios privados de información pública no son sujetos obligados.

Ahora bien, la determinación de si las sociedades de economía mixta con participación estatal minoritaria están obligadas a publicar información requiere partir de la identificación de los sujetos obligados por el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014. En este sentido, el literal e) del artículo citado dispone que deben cumplir con los deberes de publicidad “las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que este tenga participación”. Esta redacción, amplia y no condicionada al porcentaje accionario, sugiere que la sola presencia de capital público —sin importar su magnitud— activa el deber de publicidad y transparencia del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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 interés. 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 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”. 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.

SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA – Naturaleza jurídica

En nuestro ordenamiento jurídico el artículo 97 de la Ley 489 de 1998 define a las sociedades de economía mixta como organismos autorizados por la ley, constituidos como sociedades comerciales, con aportes de capital público y privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

En este sentido, la misma Ley, en los artículos 38 y 68, clasifica a las sociedades de economía mixta como entidades descentralizadas por servicios, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que pueden ser del orden nacional,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

departamental o municipal, según su órgano de creación. Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencias C-736 del 19 de septiembre de 2007, C-118 del 14 de noviembre de 2018 y C-306 del 10 de julio de 2019, ha considerado que las sociedades estudiadas, desde una perspectiva constitucional, se caracterizan por los siguientes rasgos: i) pertenecen a la rama ejecutiva del poder público, como manifestación de la descentralización por servicios. Así mismo, ii) están sujetas al control fiscal, financiero, de gestión y de resultados en cabeza de la Contraloría General de la República. Por otra parte, iii) se someten al control político, que ejerce directamente el Congreso de la República. Además, iv) en el caso de las sociedades de economía mixta del orden nacional, le corresponde al Congreso de la República su creación o autorización mediante ley. En cambio, v) en el caso de los órdenes departamental y municipal, esta misma facultad se les reconoce a las asambleas y concejos. Adicionalmente, vi) a todas las sociedades de economía mixta les son aplicables las inhabilidades para la integración de órganos directivos a que aluden los artículos 180- 3, 292 y 323 de la Constitución Política. A lo anterior debe agregarse que, vii) en materia presupuestal, las sociedades de economía mixta quedan sujetas a las reglas de la ley orgánica del presupuesto. De otro lado, viii) en materia contable, quedan vinculadas a las reglas de contabilidad oficial. Además, ix) se rigen por el derecho privado, en virtud de la naturaleza de las actividades que desarrollan.

SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA – Régimen contractual

Así las cosas, las sociedades de economía mixta sometidas al EGCAP son aquellas en las que el aporte del Estado es superior al cincuenta por ciento (50%) y además las actuaciones que adelantan no se encuentran en competencia con el sector privado o público, nacional o internacional o en mercados regulados. Por el contrario, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga una participación menor al cincuenta por ciento (50%) o en los casos que desarrollan actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional, o en mercados regulados se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, lo que implica acudir usualmente al derecho privado. En efecto, las sociedades de economía mixta como entidades de régimen especial son aquellas que, por expresa disposición legal y por su naturaleza o situación de competencia, tienen condiciones diferenciales respecto de la normativa de contratación pública. Esto quiere decir que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y por ende sus procedimientos contractuales tienen su normativa propia para su desarrollo, esto es, el derecho privado, lo cual está determinado en las normas de creación de las entidades de régimen especial y en sus manuales de contratación.

ENTIDADES CON RÉGIMEN ESPECIAL – Deber de publicar en SECOP – Artículo 53 Ley 2195 de 2022

Ahora bien, como entidades de régimen especial es clara la obligatoriedad de publicar la información de la actividad contractual. En tal sentido, debe destacarse el artículo 53 de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la Ley 2195 de 2022 que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 que estableció la obligación de las Entidades Estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de publicar en el SECOP II –es decir en la plataforma transaccional vigente– su actividad contractual. Así pues, respecto de los documentos que deben publicarse en el SECOP II a efectos de cumplir el mandato consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, es preciso advertir que la disposición hace referencia a los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como “[...] 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 post-contractual”.

ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL – SECOP II- Módulo de Régimen Especial – Con oferta – Sin Oferta

Teniendo en cuenta, la obligatoriedad de SECOP II para entidades de régimen especial, es preciso señalar que está habilitado dos módulos para dichas entidades: i) Régimen Especial con Ofertas, que consiste en un procedimiento contractual que se desarrolla en línea y dentro de la plataforma, en el que las entidades pueden estructurar el proceso de contratación y recibir las ofertas de los proveedores y generar el contrato electrónico y demás documentos, conformándose un expediente electrónico; ii) Régimen Especial sin Ofertas, que consiste en que las entidades pueden estructurar el Proceso de Contratación, generar el contrato electrónico y realizar la gestión contractual. Al respecto, la Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, estableció los lineamientos para la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 por parte de las Entidades Estales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En dicha Circular expresó frente a estos dos módulos lo siguiente: “[...]”

ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL – Sociedades de Economía Mixta – Deber de Publicación

Ahora bien, el análisis sobre la posibilidad de diferenciar la publicidad contractual según el origen público o privado de los recursos debe partir de que el deber de divulgación previsto en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, que modificó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, no introdujo distinción alguna basada en la fuente de financiación. El legislador optó por un mandato general de transparencia aplicable a *todas* las entidades estatales, incluidas aquellas con régimen contractual especial o sujetas al derecho privado, de modo que la obligación de publicar en el SECOP se activa por la naturaleza pública del sujeto obligado, y no por la procedencia de los recursos que soportan la contratación. Por tanto, la norma consolidó un deber de publicidad de alcance objetivo y uniforme, que no admite segmentaciones entre contratos financiados con recursos públicos y aquellos derivados de capital privado o de actividades comerciales propias.

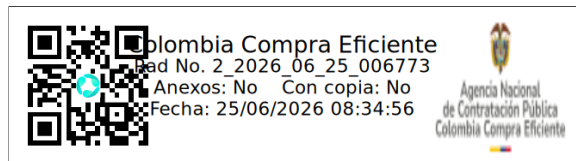
FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 25 de junio de 2026

Doctor
Jaime Ramos

asuntosjuridicos@carnavaldebarranquilla.org

Barranquilla, Atlántico



Concepto C-809 de 2026

Temas:

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Concepto – Fundamento axiológico – Fundamento constitucional / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Ley 1712 – Sujetos Obligados – Entidades con participación del Estado/ PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP – Documentos del proceso – Deber de publicación / SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA – Naturaleza jurídica / SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA – Régimen contractual / ENTIDADES CON RÉGIMEN ESPECIAL – Deber de publicar en SECOP – Artículo 53 Ley 2195 de 2022 / ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL – SECOP II- Módulo de Régimen Especial – Con oferta – Sin Oferta / ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL – Sociedades de Economía Mixta – Deber de Publicación

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_05_15_006572

Estimado Doctor Ramos:

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 15 de mayo de 2026, en la cual manifiesta:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- “1. ¿Está obligada una Sociedad de Economía Mixta con participación pública inferior al 50% a reportar en SECOP aquellos contratos que se financian exclusivamente con recursos provenientes de capital privado o de su actividad comercial privada?
2. De existir dicha obligación, ¿cuál es el fundamento legal que extiende el deber de publicidad estatal a la ejecución de recursos de origen netamente privado en una entidad que se rige por el derecho privado?
3. ¿Es jurídicamente viable que la entidad mantenga dos regímenes de publicidad: ¿uno a través de SECOP (módulo régimen especial) para recursos públicos, y otro bajo sus políticas internas de transparencia privada para recursos propios y de socios particulares?
4. ¿Cuál es el alcance de la expresión “recursos públicos” para efectos del reporte en SECOP en el caso de sociedades de economía mixta no mayoritarias?
5. Este concepto es de vital importancia para garantizar la seguridad jurídica en la gestión de la entidad, toda vez que la imposición de cargas de reporte estatal sobre recursos privados podría afectar la competitividad y la agilidad comercial que el legislador pretendió proteger al otorgar el régimen de derecho privado a estas sociedades”.

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 determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes 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 el problema jurídico de su consulta.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, esta Agencia procede a resolver el problema jurídico: ¿Cuál es el alcance del deber de publicidad contractual en las sociedades de economía mixta con participación pública no mayoritaria, especialmente respecto de la obligación de reportar en SECOP los contratos financiados con recursos privados, la posibilidad de diferenciar regímenes de publicidad y la interpretación de recursos públicos para estos efectos?

II. Respuesta:

En cuanto al problema jurídico de su consulta se expresa que la determinación de si las sociedades de economía mixta con participación estatal minoritaria están obligadas a publicar información requiere partir de la identificación de los sujetos obligados por el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014. En este sentido, el literal e) del artículo citado dispone que deben cumplir con los deberes de publicidad “las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que este tenga participación”. Esta redacción, amplia y no condicionada al porcentaje accionario, sugiere que la sola presencia de capital público —sin importar su magnitud— activa el deber de publicidad y transparencia del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014. Bajo esta interpretación, las sociedades de economía mixta con participación estatal inferior al 50% también se encuentran comprendidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación, en la medida en que encajan en la categoría de “sociedades en que el Estado tiene participación”.

En este aspecto, las sociedades de economía mixta con participación inferior al 50% de capital público como entidades de régimen especial están obligadas de publicar la información de la actividad contractual. En tal sentido, debe destacarse el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 que estableció la obligación de las Entidades Estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de publicar en el SECOP II —es decir en la plataforma transaccional vigente— su actividad contractual. Así pues, respecto de los documentos que deben publicarse en el SECOP II a efectos de cumplir el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mandato consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, es preciso advertir que la disposición hace referencia a los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como “[...] 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 post-contractual”.

Teniendo en cuenta, la obligatoriedad de SECOP II para entidades de régimen especial, es preciso señalar que está habilitado dos módulos para dichas entidades: i) Régimen Especial con Ofertas, que consiste en un procedimiento contractual que se desarrolla en línea y dentro de la plataforma, en el que las entidades pueden estructurar el proceso de contratación y recibir las ofertas de los proveedores y generar el contrato electrónico y demás documentos, conformándose un expediente electrónico; ii) Régimen Especial sin Ofertas, que consiste en que las entidades pueden estructurar el Proceso de Contratación, generar el contrato electrónico y realizar la gestión contractual. Al respecto, la Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, estableció los lineamientos para la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 por parte de las Entidades Estales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ahora bien, el análisis sobre la posibilidad de diferenciar la publicidad contractual según el origen público o privado de los recursos debe partir de que el deber de divulgación previsto en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, que modificó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, no introdujo distinción alguna basada en la fuente de financiación. El legislador optó por un mandato general de transparencia aplicable a *todas* las entidades estatales, incluidas aquellas con régimen contractual especial o sujetas al derecho privado, de modo que la obligación de publicar en el SECOP se activa por la naturaleza pública del sujeto obligado, y no por la procedencia de los recursos que soportan la contratación.

Por tanto, la norma consolidó un deber de publicidad de alcance objetivo y uniforme, que no admite segmentaciones entre contratos financiados con recursos públicos y aquellos derivados de capital privado o de actividades comerciales propias. Esta interpretación constituye un principio

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estructural del sistema de contratación estatal y, por tanto, no puede condicionarse al origen de los recursos, salvo las excepciones expresamente previstas en la ley en materia de restricción de la información por considerarse clasificada o reservada. Por ello, resulta especialmente relevante, en escenarios donde se analiza la restricción de información asociada a actividades empresariales, tener en cuenta el Concepto C-1784 del 22 de diciembre de 2025. Este concepto ofrece criterios útiles para delimitar el alcance de la publicidad y, en particular, para identificar herramientas jurídicas aplicables a la protección de secretos empresariales y demás información sensible de naturaleza económica o competitiva.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la forma de publicación en SECOP II por parte de Empresas Industriales y Comerciales del Estado 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.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. 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”¹. El secreto generalizado en el ejercicio del poder político constituye, por el contrario, una negación de la democracia, porque dificulta la

¹ BOBBIO, Norberto. Democracia y secreto. México: Fondo de Cultura Económica, 2013. p. 27.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 pregona la publicidad de las actuaciones de los poderes públicos.

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”².

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

² 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”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”³. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos legales. En este sentido, el artículo la Ley 1712 de 2014 establece el ámbito de ampliación, esto es, quienes son los sujetos obligados a publicar su información:

ARTÍCULO 5o. Ámbito de Aplicación. <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 1494 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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.
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.
- e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.
- f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.
- g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

PARÁGRAFO 1o. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública.

Teniendo en cuenta quienes son los sujetos obligados a publicar la información, es pertinente señalar que el precitado artículo dispone que la Ley

³ 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

1712 aplica a un amplio conjunto de sujetos obligados, incluyendo todas las entidades públicas de cualquier rama y nivel; órganos autónomos y de control; personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que ejerzan función pública o presten servicios públicos respecto de la información relacionada con dicha función; empresas estatales; partidos y movimientos políticos; y entidades que administren recursos públicos o parafiscales. Además, quienes reciban o intermedien fondos públicos, sin cumplir otros criterios, solo deben cumplir la ley respecto de la información vinculada a esos recursos. Finalmente, aclara que los usuarios privados de información pública no son sujetos obligados.

Ahora bien, la determinación de si las sociedades de economía mixta con participación estatal minoritaria están obligadas a publicar información requiere partir de la identificación de los sujetos obligados por el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014. En este sentido, el literal e) del artículo citado dispone que deben cumplir con los deberes de publicidad “las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que este tenga participación”. Esta redacción, amplia y no condicionada al porcentaje accionario, sugiere que la sola presencia de capital público —sin importar su magnitud— activa el deber de publicidad y transparencia del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014.

Bajo esta interpretación, las sociedades de economía mixta con participación estatal inferior al 50% también se encuentran comprendidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación, en la medida en que encajan en la categoría de “sociedades en que el Estado tiene participación”. La norma no condiciona la obligación de publicidad a un umbral específico de capital público, sino a la mera existencia de participación estatal, por mínima que sea. Por tanto, el legislador estatutario no introdujo distinciones cuantitativas respecto del porcentaje de participación del Estado que permitieran excluir a determinadas sociedades del deber de transparencia previsto en la Ley 1712 de 2014. La regla es amplia y abarca a todas las entidades con presencia de recursos públicos en su estructura societaria, reafirmando que la transparencia es un mandato que opera por la naturaleza pública del capital involucrado y no por su proporción.

Ahora bien, para revisar el alcance de la obligación de publicar la información contractual se acude al Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015⁴,

⁴ 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

el cual precisó que los sujetos obligados que celebren contratos deben divulgar dicha información a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP. Esta disposición reglamentaria consolidó el principio de transparencia en la gestión contractual estatal, al establecer un mecanismo uniforme y centralizado para la publicidad, garantizando así la trazabilidad, el control ciudadano y el acceso efectivo a la información pública contractual.

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 interés⁵. 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 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

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].

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

En ese sentido, 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 SECOP⁶. Dicha plataforma ha tenido dos versiones, esto es, el SECOP I y el SECOP II. La primera versión de 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

⁶ Decreto 4170 de 2011: “Artículo 3. Funciones: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones: [...]”

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

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.

Ahora bien, respecto de la obligatoriedad que recae sobre las sociedades de economía mixta con participación estatal inferior al cincuenta por ciento (50%), resulta indispensable efectuar un análisis específico que permita delimitar con claridad el alcance de sus deberes de transparencia y las posibles modulaciones derivadas del régimen jurídico mixto que las caracteriza. Solo a partir de esta revisión es posible establecer si, pese a su composición mayoritariamente privada, dichas entidades se encuentran plenamente sujetas a las exigencias de publicidad previstas en el ordenamiento.

ii. En nuestro ordenamiento jurídico el artículo 97 de la Ley 489 de 1998 define a las sociedades de economía mixta como organismos autorizados por la ley,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

constituidos como sociedades comerciales, con aportes de capital público y privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

En este sentido, la misma Ley, en los artículos 38 y 68, clasifica a las sociedades de economía mixta como entidades descentralizadas por servicios, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio⁷, que pueden ser del orden nacional, departamental o municipal, según su órgano de creación⁸. Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencias C-736 del 19 de septiembre de 2007, C-118 del 14 de noviembre de 2018 y C-306 del 10 de julio de 2019, ha considerado que las sociedades estudiadas, desde una perspectiva constitucional, se caracterizan por los siguientes rasgos: i) pertenecen a la rama ejecutiva del poder público, como manifestación de la descentralización por servicios. Así mismo, ii) están sujetas al control fiscal, financiero, de gestión y de resultados en cabeza de la Contraloría General de la República. Por otra parte, iii) se someten al control político, que ejerce directamente el Congreso de la República. Además, iv) en el caso de las sociedades de economía mixta del orden nacional, le corresponde al Congreso de la República su creación o autorización mediante ley. En cambio, v) en el caso de los órdenes departamental y municipal, esta misma facultad se les reconoce a las asambleas y concejos. Adicionalmente, vi) a todas las sociedades de economía mixta les son aplicables las inhabilidades para la integración de órganos directivos a que aluden los artículos 180- 3, 292 y 323 de la Constitución Política. A lo anterior debe agregarse que, vii) en materia presupuestal, las sociedades de economía mixta quedan sujetas a las reglas de la ley orgánica del presupuesto. De otro lado, viii)

⁷ Artículo 68. *Entidades descentralizadas*. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley [...]"

⁸ Así lo establece la Constitución Política, en el artículo 150, numeral 7, así como en el artículo 300, numeral 7 y en el artículo 313, numeral 6

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en materia contable, quedan vinculadas a las reglas de contabilidad oficial. Además, ix) se rigen por el derecho privado, en virtud de la naturaleza de las actividades que desarrollan.

Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-529 del 12 de julio de 2006, enfatizó en que, a pesar del sometimiento al régimen jurídico de derecho privado para el desarrollo de sus actividades, las sociedades de economía mixta no pierden su carácter de expresión organizacional de la actividad estatal⁹, más precisamente de la función administrativa¹⁰, en virtud del aporte público en la constitución del capital social y la consiguiente pertenencia a la administración pública, en la condición de entidades descentralizadas.

En este orden de ideas, resulta importante resaltar que, en nuestro ordenamiento jurídico, las sociedades de economía mixta están sometidas a un régimen jurídico compuesto por un conjunto normativo de derecho público y de derecho privado; el primero, derivado directamente de la Constitución Política y referido a aspectos como su creación, autorización, organización y funcionamiento internos. Y el segundo destinado a regir el desarrollo de la actividad económica de cada sociedad.

Ahora bien, conviene analizar el régimen aplicable para los actos y contratos que celebran estas entidades. Al respecto, el literal a), del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, señala que son entidades estatales las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)¹¹. Esto significa que el legislador, en el año 1993, estableció

⁹ Las sociedades de economía mixta son una clara manifestación organizacional de la función administrativa. Al respecto, la doctrina colombiana ha considerado que «la organización debe ocupar un lugar central en el estudio del derecho administrativo, sobre todo si se tiene en cuenta que lo estructural es consustancial a la actividad administrativa. De hecho, podemos afirmar que se trata de una verdadera dialéctica en la que se presenta una relación de medio a fin, ya que su objeto es precisamente el diseño y puesta en funcionamiento de las maneras o formas de gestión de potestades, atribuciones y competencias administrativas» (RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. Teoría de la organización administrativa en Colombia, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 31-32).

¹⁰ «Una función administrativa entendida entonces, como un conjunto de actividades particulares, disímiles entre sí, pero diversas de aquellas generales de Estado y particulares propias de la función judicial y legislativa, que dan desarrollo directo a las finalidades del estado, consagradas de manera positiva en la Constitución Política, que pueden ser desarrolladas por distintos sujetos de derecho, habilitados para ello, con el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico superior» (MONTAÑA PLATA, Alberto. Fundamentos de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 124).

¹¹ ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICION DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PUBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que las sociedades de economía mixta donde el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%) están sujetos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Frente al particular, el Consejo de Estado, en el Concepto 1127 del 10 de diciembre de 2004, estableció que del análisis de esta norma se concluye que: "si la participación estatal en una sociedad de economía mixta es superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital, ya no le aplica el derecho privado, como es la regla general, sino el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"¹². Es claro, entonces, que las sociedades de economía mixta con participación estatal superior al cincuenta por ciento (50%) se rigen en materia contractual por la Ley 80 de 1993, de acuerdo con la libertad de configuración del legislador en la materia.

Sin embargo, actualmente el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 previó que las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%) y sus filiales que cuenten con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%) estarán sometidas al Estatuto General de Contratación la Administración Pública, en adelante EGCAP, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional, o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales¹³. En otras palabras, el legislador estableció que las sociedades de

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.

b) 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.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1127 del 10 de diciembre de 2004. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

¹³ Artículo 14. 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%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), cuando se encuentran en competencia con el sector privado o público, nacional o internacional o desarrollan su actividad en mercados regulados estarán sometidos al derecho privado.

Así las cosas, las sociedades de economía mixta sometidas al EGCAP son aquellas en las que el aporte del Estado es superior al cincuenta por ciento (50%) y además las actuaciones que adelantan no se encuentran en competencia con el sector privado o público, nacional o internacional o en mercados regulados. Por el contrario, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga una participación menor al cincuenta por ciento (50%) o en los casos que desarrollan actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional, o en mercados regulados se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, lo que implica acudir usualmente al derecho privado.

En efecto, las sociedades de economía mixta como entidades de régimen especial son aquellas que, por expresa disposición legal y por su naturaleza o situación de competencia, tienen condiciones diferenciales respecto de la normativa de contratación pública. Esto quiere decir que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y por ende sus procedimientos contractuales tienen su normativa propia para su desarrollo, esto es, el derecho privado, lo cual está determinado en las normas de creación de las entidades de régimen especial y en sus manuales de contratación.

Ahora bien, como entidades de régimen especial es clara la obligatoriedad de publicar la información de la actividad contractual. En tal sentido, debe destacarse el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 que estableció la obligación de las Entidades Estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de publicar en el SECOP II –es decir en la plataforma transaccional vigente– su actividad contractual. Así pues, respecto de los documentos que deben publicarse en el SECOP II a efectos de cumplir el mandato consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, es preciso advertir que la disposición hace

internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

referencia a los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como “[...] 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 post-contractual”.

En ese sentido, dicho precepto anteriormente referenciado establece el deber de publicar toda aquella información relacionada con el respectivo contrato, sin incluir ninguna excepción relacionada con la naturaleza u objeto contractual. Por lo tanto, para que las entidades exceptuadas cumplan con el deber de publicidad consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que modificó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007¹⁴, se requiere que publiquen en el SECOP II todo documento expedido durante las diferentes etapas del proceso contractual, abarcando desde la fase previa a su celebración, pasando por la ejecución y hasta la fase posterior a su ejecución. Adicionalmente se aclara, que el cumplimiento del deber de publicación de la documentación contractual debe armonizarse con las normas aplicables al tipo de información que estas contienen, si procede restricción de esta por una reserva constitucional o legal.

Teniendo en cuenta, la obligatoriedad de SECOP II para entidades de régimen especial, es preciso señalar que está habilitado dos módulos para dichas entidades: i) Régimen Especial con Ofertas, que consiste en un procedimiento contractual que se desarrolla en línea y dentro de la plataforma, en el que las entidades pueden estructurar el proceso de contratación y recibir las ofertas de los proveedores y generar el contrato electrónico y demás documentos, conformándose un expediente electrónico; ii) Régimen Especial sin Ofertas, que consiste en que las entidades pueden estructurar el Proceso de Contratación,

¹⁴ Artículo 53. Adiciónese los siguientes incisos al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

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

generar el contrato electrónico y realizar la gestión contractual. Al respecto, la Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, estableció los lineamientos para la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 por parte de las Entidades Estales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En dicha Circular expresó frente a estos dos módulos lo siguiente: “[...]”

En el primer caso, si la entidad opta por hacer uso de la plataforma de manera transaccional (firmando el contrato electrónicamente), deberá utilizar el módulo de “Contratación Régimen Especial”, estructurar el proceso de contratación, generar el contrato electrónico y realizar la gestión contractual en línea a través de la plataforma. En el segundo caso, si decide utilizar el SECOP II como herramienta de publicidad, deberá crear el proceso de contratación en el SECOP II mediante el módulo “Contratación Régimen Especial (sin ofertas)”, cargar todos los documentos del proceso en la sección dispuesta para ello y publicar el proceso. La publicación de los documentos de la gestión contractual, incluido el contrato firmado manuscritamente, debe realizarse mediante modificaciones al proceso a través de la opción “Modificaciones/Adendas”. Sin embargo, las Entidades Públicas deberán tener en cuenta que, si utilizan esta opción, no deben dar clic en “Finalizar” después de publicar el proceso, en tanto que la plataforma cierra el expediente y no permite la publicación posterior de ningún otro documento

La entidad, en ejercicio de su autonomía y conforme al régimen especial que la rige, será la responsable de determinar cuál de los dos módulos de contratación resulta aplicable en cada proceso que adelante. Esta decisión no es automática, sino que debe surgir de un análisis cuidadoso realizado por la propia entidad con el acompañamiento de sus asesores, teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, los principios de transparencia y eficiencia, así como las condiciones particulares de la contratación con o sin oferta. De este modo, se garantiza que la selección del módulo no solo responda a la normativa vigente, sino también a las necesidades específicas de cada proceso, permitiendo que la contratación se lleve a cabo de manera más ágil y ajustada a la realidad institucional. En todo caso, y en concordancia con lo anterior, a Circular 002 del 1 de junio de 2022, relacionada con la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, expedida por el Departamento Administrativo de la Presidencia, frente al plazo para cargar los documentos señaló:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Si se utiliza el SECOP II como herramienta de publicidad, la publicación de los documentos relacionados con la actividad contractual deberá realizarse dentro de los 3 días siguientes a su expedición, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.1.7. del Decreto 1081 de 2015, el cual remite al artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, en el que se hace referencia al plazo en cita.

Si se hace uso de la plataforma de manera transaccional, la publicación de los documentos relacionados con la actividad contractual deberá realizarse en los términos establecidos en el cronograma del proceso de selección y las reglas aplicables a cada modalidad de contratación en particular, de acuerdo con cada Manual de Contratación. (Cursiva fuera del original).

Así las cosas, se concluye que las Entidades Estatales que, por disposición legal, cuenten con un régimen contractual distinto al previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, disponen de un plazo de tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del acto para realizar la publicación en el SECOP II. Esto, sin perjuicio de que dichas entidades utilicen la plataforma de manera transaccional, caso en el cual la publicación de los documentos deberá efectuarse en tiempo real, conforme al cronograma establecido para el respectivo proceso de selección.

Ahora bien, el análisis sobre la posibilidad de diferenciar la publicidad contractual según el origen público o privado de los recursos debe partir de que el deber de divulgación previsto en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, que modificó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, no introdujo distinción alguna basada en la fuente de financiación. El legislador optó por un mandato general de transparencia aplicable a *todas* las entidades estatales, incluidas aquellas con régimen contractual especial o sujetas al derecho privado, de modo que la obligación de publicar en el SECOP se activa por la naturaleza pública del sujeto obligado, y no por la procedencia de los recursos que soportan la contratación.

Por tanto, la norma consolidó un deber de publicidad de alcance objetivo y uniforme, que no admite segmentaciones entre contratos financiados con recursos públicos y aquellos derivados de capital privado o de actividades comerciales propias. Esta interpretación constituye un principio estructural del sistema de contratación estatal y, por tanto, no puede condicionarse al origen de los recursos, salvo las excepciones expresamente previstas en la ley en materia de restricción de la información por considerarse clasificada o reservada.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por ello, resulta especialmente relevante, en escenarios donde se analiza la restricción de información asociada a actividades empresariales, tener en cuenta el Concepto C-1784 del 22 de diciembre de 2025. Este concepto ofrece criterios útiles para delimitar el alcance de la publicidad y, en particular, para identificar herramientas jurídicas aplicables a la protección de secretos empresariales y demás información sensible de naturaleza económica o competitiva.

iii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la forma de publicación en SECOP II por parte de Empresas Industriales y Comerciales del Estado 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:

- Constitución Política, artículos 74 y 209.
- Ley 80 de 1993, artículo 2.
- Ley 489 de 1998, artículos 38, 68 y 97.
- Ley 1150 de 2007, artículo 3 y 13.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 1437 de 2011, artículo 25 y 36.
- Decreto Ley 4170 de 2011, artículo 3º numerales 2, 5 y 8.
- Ley 1712 de 2014, artículos 5 y 9.
- Ley 1755 de 2015.
- Ley 2195 de 2022, artículo 53.
- Decreto 1081 de 2015, artículos 2.1.1.2.1.7., 2.1.1.4.3.2.
- 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.
- Circular Externa 02 de 2022 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- Circular Externa 02 de 2024 de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en referencia a al deber de publicidad contractual 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, C-1784 del 22 de diciembre 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>.

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 dado 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- 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
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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