

ASOCIACIONES Y FUNDACIONES DE CARÁCTER MIXTO – Régimen jurídico – Participación mayoritaria del Estado – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

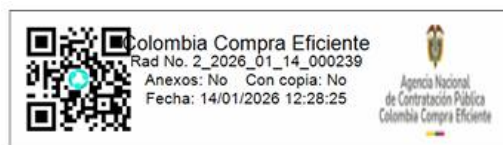
Su naturaleza es de carácter mixto, pues están constituidas por entidades públicas y por particulares; de ahí que el peticionario aluda a ellas como “entidad sin ánimo de lucro, de carácter mixto”. Asimismo, en cuanto a su régimen, las personas jurídicas creadas en virtud del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 se rigen, por una parte, por el Código Civil –en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación– y, por el otro, se encuentran sujetas a las reglas y principios generales de contratación, por encontrarse dentro del ámbito de aplicación de la Ley 80 de 1993. La conexidad que debe existir entre las actividades de la persona jurídica de carácter mixto y las funciones de las entidades estatales que la integran, así como el carácter público de la participación de las entidades públicas, determinan su sujeción, en algunas materias, a las normas propias del derecho público, evitando que este tipo de entes se conviertan en un mecanismo de “simple traslado de recursos públicos a particulares”.

PUBLICACIÓN EN SECOP – Principio de Publicidad – Principio de Transparencia

En consecuencia, tratándose de las corporaciones o fundaciones sin ánimo de lucro creadas con participación pública y privada al amparo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, la obligación de publicar su actividad contractual no se define por su naturaleza privada ni por el régimen sustantivo que gobierne sus contratos, sino por el hecho de administrar o ejecutar recursos públicos. En tal medida, cuando dichas entidades celebren contratos, convenios o realicen actuaciones contractuales con cargo a recursos públicos, se encuentran obligadas a garantizar la publicidad y el acceso a la información relacionada con esa actividad, lo cual comprende la publicación de los documentos precontractuales, contractuales y post-contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP–, actualmente en su versión transaccional SECOP II, en los términos previstos en el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, la Circular Externa Única de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Esta obligación se circunscribe exclusivamente a la actividad contractual financiada con recursos públicos, sin extenderse a los negocios jurídicos celebrados con recursos de naturaleza privada.

Bogotá D.C., 14 Enero 2026

Señor
Luis Alberto Lorduy Lorduy
llorduy13@gmail.com
Bogotá, D.C.



Concepto C – 1804 de 2025

Temas: ASOCIACIONES Y FUNDACIONES DE CARÁCTER MIXTO
– Régimen jurídico – Participación mayoritaria del
Estado – Estatuto General de Contratación de la
Administración Pública / PUBLICACIÓN EN SECOP–
Principio de Publicidad – Principio de Transparencia

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No.
1_2025_12_10_013820

Estimado señor Lorduy:

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 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta remitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP el 9 de diciembre de 2025 y radicada por usted el 28 de noviembre de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“solicito información sobre si una corporación sin ánimo de lucro de economía mixta que ejecuta dinero de una gobernación y alcaldía debe o puede mostrar contratos convenios actas y decir bajo que régimen realiza las contrataciones que hace solicito que me orienten sobre el asunto anterior mente narrado”

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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – 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.

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 unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable en la actividad contractual de las entidades sin ánimo de lucro mixtas, que ejecutan recursos públicos y cuándo están sometidas a la obligación de dar publicidad a sus actos y contratos?

2. Respuesta:

Las entidades sin ánimo de lucro de conformación mixta, creadas con participación de entidades públicas y particulares —en particular aquellas constituidas al amparo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998—, no adquieren por ese solo hecho la naturaleza de entidades estatales, ni se asimilan a las sociedades de economía mixta. En consecuencia, su régimen jurídico general es el de derecho privado, conforme a las reglas del Código Civil y a sus estatutos.

No obstante, cuando en su conformación o funcionamiento existe participación estatal mayoritaria, o cuando ejecutan o administran recursos públicos, dichas entidades quedan sometidas funcionalmente a las reglas, principios y controles propios de la función administrativa, en los términos

previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, así como a las disposiciones especiales que regulan la contratación con recursos públicos.

En materia contractual, el régimen aplicable no se define exclusivamente por la naturaleza jurídica privada de la entidad, sino por: i) el origen público de los recursos comprometidos, y ii) la participación mayoritaria del Estado, cuando esta se configure.

En ese escenario, y de conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, estas entidades se encuentran sujetas a los principios de la contratación estatal —transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva— y, para efectos contractuales, quienes actúan en su representación son considerados servidores públicos, sin que ello implique la plena sujeción al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo disposición legal expresa.

En cuanto a la obligación de publicidad, esta no depende del régimen sustantivo del contrato, sino del ejercicio de función administrativa y de la administración o ejecución de recursos públicos. En tal medida, las entidades sin ánimo de lucro mixtas están obligadas a dar publicidad a sus actos y contratos cuando estos se celebren con cargo a recursos públicos, en aplicación del literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 y las directrices de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Para entender la naturaleza y régimen de las asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares, el inciso tercero del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 dispone que “Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común”.

Su naturaleza es de carácter mixto, pues están constituidas por entidades públicas y por particulares. Asimismo, en cuanto a su régimen, las personas jurídicas creadas en virtud del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 se rigen, por

una parte, por el Código Civil –en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación– y, por el otro, se encuentran sujetas a las reglas y principios generales de la contratación estatal cuando, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, exista participación estatal mayoritaria¹. La conexidad que debe existir entre las actividades de la persona jurídica de carácter mixto y las funciones de las entidades estatales que la integran, así como el carácter público de la participación de las entidades públicas, determinan su sujeción, en algunas materias, a las normas propias del derecho público, evitando que este tipo de entes se conviertan en un mecanismo de “simple traslado de recursos públicos a particulares”².

Para comprender lo afirmado anteriormente, en especial, la naturaleza, estructura de organización y régimen contractual de las asociaciones y fundaciones de participación mixta, se acude a la jurisprudencia constitucional, la cual ha tratado el tema en varias sentencias. Al respecto, la Sentencia C-949 de 2001 analizó el siguiente problema jurídico: ¿se vulnera el artículo 123 Constitucional cuando se establece que, tratándose de las asociaciones y fundaciones de participación mixta, solo se consideren servidores públicos sus representantes legales y los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes, en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de estas? En esta decisión, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

“La ley permite a las asociaciones y fundaciones de participación mixta, someterse a la Ley 80 de 1993, con la precisión de que los funcionarios autorizados para suscribir contratos en su nombre, tienen la calidad de servidores públicos para esos efectos, pero para adelantar otras actividades ajenas a los procesos contractuales se someten al régimen de los particulares. Significa esto, que dichos funcionarios responden como servidores públicos en materia penal, disciplinaria y fiscal en el evento en que incurran en irregularidades en la gestión contractual.

Las consideraciones que justifican atribuirle la calidad de servidores públicos a estos funcionarios no están relacionadas únicamente con el tema de la responsabilidad, sino también con la capacidad de contratación, en la medida en que si estas asociaciones y fundaciones de participación mixta manejan recursos públicos, su ejecución para los fines de la

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 5 de febrero de 2015, expediente 76001-2331-000-2008-01176-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

² Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

correspondiente entidad debe hacerse a través de la institución del contrato estatal.

No obstante, es claro que dichos funcionarios no podrían suscribir los respectivos contratos estatales como particulares, porque es bien sabido que una de las características esenciales del contrato estatal consiste en que uno de los extremos de la relación contractual esté representado por el Estado, y en nombre de él sólo pueden actuar personas que tienen la calidad de servidores públicos.

Por lo tanto, es razonable que tratándose de las asociaciones y fundaciones de participación mixta se le atribuya la calidad de servidor público a los representantes legales y funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas, pues es obvio que en virtud del acto de delegación estas personas comprometen contractualmente la respectiva entidad³. [Énfasis fuera del texto original]

Siguiendo con esta línea, también es necesario tener en cuenta la Sentencia C-671 de 1999, en la que se demandaron apartes de los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998, por la presunta violación de los artículos 150 numeral 7º, 189 numeral 26, 209 210, 38, 71 y 103 de la Carta Política. Además, la Corte Constitucional analizó en esa oportunidad si tales normas quebrantan o no el artículo 355 de la Constitución, por permitir el otorgamiento de auxilios con dineros públicos a entidades privadas. Dentro de lo explicado, se destaca lo expuesto en la revisión de constitucionalidad del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 que, si bien tiene un contenido diferente al artículo 96 de la misma ley en algunos aspectos, en ambas se regula la creación de corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, al tiempo que se establece que se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil. En efecto, la discusión gira en torno a determinar la naturaleza y el régimen jurídico de este tipo de entidades sin ánimo de lucro. Para dilucidar ese punto de derecho, la Corte Constitucional expresó:

"[...] la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo hubiere señalado la ley de creación o autorización de éstas.

³ Corte Constitucional. Sentencia C- 949 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Además, en todo caso, el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.

Así las cosas, la disposición acusada será declarada exequible bajo la consideración de que las características de persona jurídica sin ánimo de lucro y la sujeción al derecho civil se entienden sin perjuicio de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa⁴.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-230 de 1995, al revisar la constitucionalidad del literal a) del artículo 2.2 de la Ley 80 de 1993, analizó el régimen aplicable a las asociaciones de carácter mixto sin ánimo de lucro que se constituyeron en vigencia del artículo 6º del Decreto Ley 130 de 1976. Manifestó que era perfectamente viable someter las asociaciones que cuenten con una participación pública mayoritaria a las reglas y principios de la contratación pública. Al respecto, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

La ley 80 de 1993 sometió a las corporaciones y fundaciones, en las cuales el Estado tenga una participación mayoritaria (art. 2o., ord. 1o, lit. a.), a las reglas y principios de la contratación de la administración pública y para ello las reconoció en el literal a) del ordinal 1 del art. 2 de dicha ley como entidades estatales. Consecuencialmente se determinó en el fragmento normativo acusado que sus representantes y los funcionarios de determinados niveles en quienes se delegue la celebración de contratos tienen el carácter de servidores públicos. Es claro, que supuesto lo primero tenía que establecerse lo segundo, porque de otra manera no se lograría alcanzar el propósito práctico de vincular al régimen de responsabilidades a quienes obraran en nombre de tales fundaciones y corporaciones, lo cual se adecua a lo establecido en los arts. 6 y 123 de la C.P.

El encuadramiento de las corporaciones y fundaciones en la condición de entidades estatales y la calificación de sus directivos como servidores públicos, para los efectos indicados, no modifica ni la naturaleza de aquéllas ni la situación laboral particular de estos últimos con las referidas entidades, porque unas y otros siguen sometidos al régimen de derecho privado que les es aplicable, pues, como ya se dijo la referida clasificación se consagró exclusivamente para fines del manejo, control y responsabilidad de la inversión de los recursos públicos mediante la contratación.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[...]

Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos⁵. [Énfasis fuera de texto].

Ahora bien, para efectos de determinar la participación de las entidades del Estado en estas asociaciones mixtas, se hace necesario remitir a lo expresamente dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el cual señala que en el acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrán, entre otros aspectos, los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas, así como la participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad. Bajo esa perspectiva, el legislador diferenció dos (2) elementos importantes para el funcionamiento de estas asociaciones mixtas. Por un lado, los aportes realizados al momento de su constitución, los cuales determinan la participación de los asociados en la creación de la persona jurídica, y con ello la naturaleza y el régimen jurídico de la entidad. Por otro lado, las contribuciones que se realizan para el sostenimiento y funcionamiento de la entidad sin ánimo de lucro.

En ese sentido, para esta Subdirección las asociaciones de carácter mixto con participación mayoritaria del Estado, que se constituyan en virtud del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 se consideran entidades estatales, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuando los aportes realizados al momento de su constitución son superiores al 50%. Lo anterior, sin perjuicio de cualquier modificación posterior que se realice de dichos aportes y que impliquen un cambio en la participación de los socios, fundadores o constituyentes.

Se precisa también que una corporación o fundación mixta con participación minoritaria del Estado adquiere la calidad de entidad pública sujeta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuando la participación del Estado cambie y se torne mayoritaria, siendo igual o superior al 50%. Esta respuesta se fundamenta en el artículo 2.1, literal a), de la Ley 80

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C- 230 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

de 1993, al establecer que lo que interesa es determinar la participación mayoritaria del Estado, independiente de si fue en su constitución o en un momento posterior. El cambio de régimen de contratación dependerá de una participación mayoritaria del Estado, sin importar el tiempo en que se presenta.

De esta manera, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 no puede interpretarse aisladamente con respecto a lo prescrito en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, el cual no hace una distinción de los momentos de los aportes, sino que lo que importa es la participación mayoritaria del Estado, para efectos de determinar la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por lo anterior, cabe destacar que estas asociaciones son una expresión de la descentralización administrativa, por cuanto hacen parte de las demás entidades de naturaleza especial creadas o autorizadas por la ley, las cuales se encuentran previstas en el artículo 68 de la Ley 489 de 1998⁶.

A partir de lo expuesto, se colige que estos organismos con participación mayoritaria del Estado tienen la calidad de entidades descentralizadas indirectas y son una forma de la descentralización por servicios. Esto en la medida en que poseen una vinculación con el Estado, participando en el cumplimiento de actividades que involucran la consecución de los fines estatales, hasta el punto de que aquel –al asociarse con particulares– entrega bienes o recursos públicos a título de aporte. Por tanto, si la participación estatal es mayoritaria son destinatarias de la Ley 80 de 1993, pues el literal a) del artículo 2.1 prescribe que son entidades públicas:

“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

⁶ “ARTICULO 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.

PARAGRAFO 1o. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

PARAGRAFO 2o. Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO 3o. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993”.

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” [Énfasis fuera de texto].

Por tanto, las fundaciones y corporaciones con participación mayoritaria de cualquier entidad del Estado tienen la calidad de entidades públicas sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración pública, independientemente de que los aportes hayan sido en el acto de constitución o en un momento posterior. Es decir, lo que interesa es que haya una participación mayoritaria del Estado para activar la aplicación del régimen contractual previsto en el EGCAP. De lo anterior se desprende que, a este tipo de entidades sin ánimo de lucro, las cuales tienen la naturaleza de entidades descentralizadas indirectas, solo les aplicarán las normas de derecho civil, en cuanto a la constitución, organización y funcionamiento, conforme al artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

De lo anterior se concluye que las personas jurídicas con participación mixta, cuya conformación permite el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, pueden realizar procedimientos contractuales en el marco de la competencia y la capacidad de las entidades públicas y privadas que las constituyen. Por su parte, el régimen jurídico aplicable dependerá del carácter mayoritario o no de la participación estatal, pues si el Estado ha efectuado aportes superiores al 50%, eso significa que la actividad contractual de la persona jurídica derivada deberá efectuarse de conformidad con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Así pues, con fundamento en el resultado de ese análisis se podrá saber si la persona jurídica derivada del acuerdo asociativo previsto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 –es decir, la “entidad sin ánimo de lucro, de economía mixta”, en los términos del peticionario–, puede ejecutar o no recursos públicos a través de la suscripción de un determinado contrato, bien sea que estos provengan del sistema general de regalías, del sistema general de participaciones o de otra fuente financiera. Si dentro del objeto de dicha persona jurídica se encuentra la realización de actividades que comporten la ejecución de dichos recursos y si la entidad contratante tiene competencia para transferírseles mediante la suscripción de un contrato, los procedimientos contractuales de la persona jurídica de segundo grado –o sea, de la corporación–

deberán ajustarse al régimen que le sea aplicable, de acuerdo con lo explicado en las consideraciones de este concepto.

ii. Frente al deber de publicación de la actividad contractual de las asociaciones y corporaciones mixtas, vale la pena hacer algunas consideraciones: 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. Asimismo, el artículo 74 de la Constitución Política establece que: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley". Esta disposición constitucional consagra la garantía fundamental de acceso a la información y a la documentación pública, salvo causal de reserva expresamente prevista en la Constitución o en la Ley.

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 las actuaciones⁷. El literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– "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".

Del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 se desprende un deber de publicar las actuaciones contractuales, el cual implica que todas las entidades estatales, publiquen los documentos en los que se evidencia el desarrollo de sus procesos de contratación. Esto, como quiera que el objetivo del deber de dar publicidad a las actuaciones contractuales es materializar el derecho a conocer e intervenir de las decisiones de la Administración Pública.

De otra parte, la Ley 1712 de 2014⁸ identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública los de máxima publicidad, de

⁷ Para la Corte Constitucional, el principio de publicidad es la garantía que tienen las personas de conocer las actuaciones judiciales y administrativas y con base en ese conocimiento tener la posibilidad de exigir que se surtan conforme a la ley: "El principio de publicidad se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, que señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento entre otros, en el "principio de publicidad", el cual se evidencia en dos dimensiones. La primera de ellas, como el derecho que tienen las personas directamente involucradas, al conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, la cual se concreta a través de los mecanismos de comunicación y la segunda, como el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan conforme a la ley". Corte Constitucional. Sentencia C- 341 del 4 de junio de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

⁸ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

transparencia en la información y de buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”⁹. 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 que establezca la ley¹⁰. Finalmente, el principio de buena fe hace referencia al deber de todo sujeto obligado de cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa¹¹.

La ley citada establece, en el literal e) del artículo 9, que los sujetos obligados, que son todas las entidades públicas, deben publicar la información relativa a su contratación¹². El artículo 5 *ibidem*, al describir qué se entiende por sujetos obligados, consagra una lista cuyo propósito es incluir a cualquier entidad, órgano, organismo, o persona natural que desempeñe funciones públicas o administre recursos públicos¹³. Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 11 de la misma Ley, todos los destinatarios de la Ley de Transparencia deben garantizar la publicidad de “sus procedimientos,

⁹ 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”.

¹⁰ Ley 1712 de 2014: “Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.

[...]

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley”.

¹¹ Ley 1712 de 2014: “Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.

[...]

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa”.

¹² Ley 1712 de 2014: “Artículo 9. *Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado*. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

[...]

e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;”.

¹³ Ley 1712 de 2014: “Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

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

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.

En el año 2013, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante la Circular Externa No 1 del 21 de junio de 2013¹⁴, recopilada en la Circular Externa Única, recordó a todas las entidades del Estado el deber de publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin distinción de su régimen jurídico, naturaleza jurídica o la pertenencia a una u otra rama del poder público¹⁵. Además, la Circular Externa Única, en el numeral 1.1., establece, de manera enunciativa, que deben publicar en el SECOP: “las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán publicar en el SECOP II, todos los documentos relacionados con su actividad contractual, de conformidad con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

Así mismo, en la Circular única Externa se indicó que “Las Entidades Estatales que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante, para la exigencia de esta obligación, su régimen jurídico, naturaleza de público o privada o la pertenencia a una u otra rama del poder público. Esta obligación deberá cumplirse, inclusive, si la ejecución del contrato no implica erogación presupuestal”.

El debate sobre la obligatoriedad o no de publicar en el SECOP, para las entidades con régimen especial de contratación, fue definido, al menos de manera preliminar, por el Consejo de Estado. La Sección Tercera, Subsección C, en el Auto del 14 de agosto de 2017, Exp. 58.820, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expresó que la obligación prevista en la Circular Externa No. 1 se ajusta a la normativa superior:

[...] resulta razonable concluir, en esta oportunidad, que en virtud del deber de información prescrito en el literal c) del artículo 3 o de la Ley 1150 de 2007 los sujetos obligados bajo tal norma [todos los que realizan contratación con dineros públicos] deben suministrar información sobre

¹⁴ Actualizada por la Circular Externa Única del 27 de diciembre de 2023. En [circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf](#)

¹⁵ “Numeral 1.1 [...] Las Entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público.

su contratación en términos veraces, auténticos y completos en el sistema electrónico SECOP, lo que incluye, entonces, todo acto que sea expresión de ejercicio o despliegue de actividad contractual.

11.5. —Y es que, si se quiere en términos más detallados el literal c) del artículo 3o de la Ley en comento responde claramente las siguientes inquietudes: ¿Quiénes están obligados? los que realizan contratación con dineros públicos; ¿en razón de qué están obligados? En razón al manejo de tales recursos públicos y no por razón diferente; ¿Cuál es el límite o la extensión de ese deber? Única y exclusivamente comprende la información relativa a lo que sea objeto de contratación con recursos públicos, se excluyen de allí la que se realice con otras fuentes. ¿Dónde se debe surtir ese deber de información? Por conducto del sistema electrónico SECOP [...].

Así, lo que resulta también razonable afirmar es que el aludido deber de informar ya se encontraba bien dispuesto y definido desde el precepto legal de 2007, pues del texto se sabe qué, quién y cómo se debe satisfacer ese deber y no surgió, como parece anotar la Fundación, con la expedición de la Circular Externa contra la cual se promueve este juicio contencioso de legalidad. Y, agrega este Despacho, este deber vino a ser reiterado [no creado] en la Ley 1712 de 2014¹⁶.

Adicionalmente, el deber de hacer pública la información contractual oficial no se determina por la naturaleza de la entidad ejecutora —pública o privada—, ni del régimen sustantivo contractual que aplique, sea de la Ley 80 de 1993 o de los regímenes exceptuados. En particular, en relación con el deber de publicidad de estos, el Consejo de Estado sostuvo:

“(...) Por consiguiente, otra conclusión natural de lo que se viene de decir es que la exigibilidad prevista en el literal c) del artículo 3º de la Ley 1150 de 2007 y aquella reflejada en la Circular Externa sobre deber de informar no alteran ni trastocan el régimen jurídico contractual, por la potísima razón que lo único que impone o carga a cuenta de los sujetos obligados es hacer público, publicitar, reportar, informar ciertos asuntos específicos: la completa actividad contractual que hayan ejecutado con cargo a tales recursos públicos, de donde se desprende que no se estructura ese deber informativo en relación a los negocios que celebren con cargo a recursos de otra índole.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 14 de agosto de 2017. Exp. 58.820. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Nótese, entonces, que el Consejo de Estado asumió como criterio para determinar la obligatoriedad de publicar en el SECOP que la contratación se haga con recursos públicos, conclusión que la extrajo del literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007. Así pues, a partir de la anterior decisión, la obligación de publicar en el SECOP, por parte de las entidades con régimen especial, no se deriva sólo de las Leyes 1150 de 2007, 1712 de 2014 y la Circular Externa Única del 27 de diciembre de 2023, sino también de la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁷.

De igual manera, frente a la obligación de publicar los Procesos de Contratación en el SECOP II, el 18 de enero de 2022 fue expedida la Ley 2195 de 2022 “*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones*”, mediante la cual se introdujeron, a través del artículo 53, los incisos 2º y 3º al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, los cuales establecen la obligación, para las entidades públicas que por disposición legal cuenten con un régimen especial de contratación, de publicar su actividad contractual a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública en su versión transaccional, es decir en la plataforma SECOP II. Al respecto el artículo en mención precisa:

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

ARTICULO 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

¹⁷ Dentro de las razones que consideró el máximo tribunal de lo contencioso administrativo no tuvo en cuenta razones de orden fáctico, relativas a las responsabilidades de las entidades o su posible afectación en la competitividad para aquellas que operan en diferentes mercados. La razón relevante es que si la entidad contrata con dineros públicos debe publicar su proceso de contratación en el SECOP.

No obstante, esta Agencia ha precisado que la ejecución de recursos públicos, conforme indica el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, no es el único fundamento jurídico de la obligación de las entidades estatales de publicar en el SECOP, comoquiera que tal obligación también surge con ocasión de la calidad de sujeto obligado en el marco de la Ley 1712 de 2014.

En efecto, la Ley 1712 de 2014, normativa que creó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, señala en el literal g), artículo 11, que todo sujeto obligado debe publicar sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de sus contratos. Lo anterior implica que se deberá publicar cada procedimiento para la adquisición de un producto o servicio, incluidos los datos de adjudicación y ejecución del contrato.

Posteriormente, el Decreto reglamentario 103 de 2015, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”¹⁷, en el artículo 8, señala, de forma enunciativa, que se debe publicar la información relativa a la ejecución del contrato, como las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o interventor, que aprueben la ejecución del contrato¹⁷. Por su parte, el artículo 9 señala que las entidades deberán publicar los procedimientos, lineamientos y políticas en materia de adquisición, que no son otros que los previstos en el manual de contratación, que se expidió de acuerdo con los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública, el cual debe publicarse en el sitio web del sujeto obligado.

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 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 -I - 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”.

Así las cosas, en virtud de esta disposición normativa, todas las entidades que tienen un régimen de contratación exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, a partir del 18 de julio de 2022, están obligados a publicar su actividad contractual en la plataforma SECOP II o en la plataforma transaccional que haga sus veces.

De la misma manera, la norma en mención precisa el entendimiento que debe dársele a la expresión “actividad contractual” y que permitirá determinar los documentos que deben publicar en la plataforma SECOP II estas entidades. En ese sentido, las entidades que tienen un régimen de contratación exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tendrán la obligación de publicar “*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*”.

En consecuencia, tratándose de las corporaciones o fundaciones sin ánimo de lucro creadas con participación pública y privada al amparo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, la obligación de publicar su actividad contractual no se define por su naturaleza privada ni por el régimen sustantivo que gobierne sus contratos, sino por el hecho de administrar o ejecutar

recursos públicos. En tal medida, cuando dichas entidades celebren contratos, convenios o realicen actuaciones contractuales con cargo a recursos públicos, se encuentran obligadas a garantizar la publicidad y el acceso a la información relacionada con esa actividad, lo cual comprende la publicación de los documentos precontractuales, contractuales y post-contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP–, actualmente en su versión transaccional SECOP II, en los términos previstos en el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, la Circular Externa Única de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Esta obligación se circunscribe exclusivamente a la actividad contractual financiada con recursos públicos, sin extenderse a los negocios jurídicos celebrados con recursos de naturaleza privada.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 489 de 1998, artículo 68 y 96.
- Ley 80 de 1993, artículo 2.
- Ley 2195 de 2022, artículo 53.
- Ley 1712 de 2014: Artículo 2, 3, 5, 9, 11.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 5 de febrero de 2015, expediente 76001-2331-000-2008-01176-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.
- Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 949 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 230 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 341 del 4 de junio de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 14 de agosto de 2017. Exp. 58.820. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Circular Externa Única En: https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el principio de publicidad, la obligatoriedad de publicación en la plataforma SECOP II y la interpretación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se pronunció esta Subdirección en los conceptos CU-367 del 23 de julio de 2020, C-049 del 7 de marzo de 2022, C-120 del 22 de marzo de 2022, C-124 del 22 de marzo de 2022, C-132 del 28 de marzo de 2022, C-941-2024, C-009 de 2025, C-073 de 2025, C-139 de 2025, C-294 de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace:

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

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

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:

- 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 PQRSD: <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 PQRSD en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> .iAyúdanos 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:	Sergio Enrique Caballero Lesmes Analista T2 -02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE