

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

EGCAP – Ámbito de aplicación – Entidades estatales

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

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

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

CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico

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

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Definición – Características

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El artículo 1973 del Código Civil define el arrendamiento como “[...] un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado”. Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una de las partes –llamada arrendador– se obliga a concederle a otra –llamada arrendatario– el uso y goce de un bien, a cambio de una renta o canon. Por tanto, se diferencia del contrato de compraventa en que no opera una transferencia del dominio del bien cuyo uso y goce se entrega.

En cuanto a sus características, la doctrina ha indicado que el arrendamiento es un contrato: i) bilateral, pues ambas partes se obligan recíprocamente; ii) consensual, dado que se perfecciona con el consentimiento ; iii) oneroso, ya que ambas partes obtienen utilidades –el arrendatario, el uso y goce del bien, y el arrendador la renta o canon–; iv) de ejecución sucesiva, en la medida en que se ejecuta en forma periódica; v) principal, porque existe en forma autónoma; y v) nominado, porque está tipificado y desarrollado en la ley.

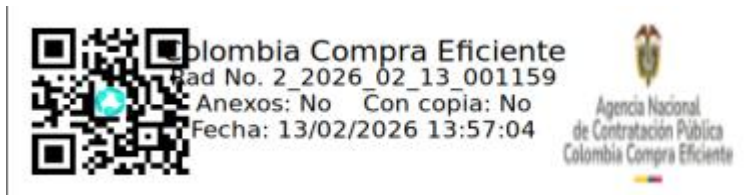
CONTRATACIÓN DIRECTA – Arrendamiento – Bienes inmuebles – Alcance

El literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2011 permite la contratación directa tratándose de “El arrendamiento [...] de inmuebles”. Esta causal hereda la tradición histórica de los artículos 31.7 y 43.6 de los derogados Decretos Leyes 150 de 1976 y 222 de 1983, pues también permitían la contratación directa “Cuando se tomen o den inmuebles en arrendamiento”. Así, a través de este contrato, las entidades públicas administran el patrimonio público o suplen necesidades para la prestación de sus servicios. En este contexto, pueden tener tanto la calidad de arrendadoras –cuando entregan el bien a un tercero– o de arrendatarias –cuando reciben su mera tenencia–.

Cuando la entidad estatal actúe como arrendadora puede evaluar si es conveniente o no adelantar una convocatoria pública en garantía del principio de libre concurrencia. Hacerlo no es obligatorio sino facultativo, pues lo cierto es que el EGAP permite la contratación directa tratándose del arrendamiento de inmuebles, al margen de la posición que asuma la entidad en el negocio. En todo caso, aquella es autónoma y responsable de la estructuración de sus procesos de contratación, así como determinar su necesidad y la modalidad de selección del contratista.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 13 de febrero de 2026



Señora
Nataly Reina
Ciudad

Concepto C – 010 de 2026

Temas: EGCAP – Ámbito de aplicación – Entidades estatales / CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Definición – Características / CONTRATACIÓN DIRECTA – Arrendamiento – Bienes inmuebles – Alcance

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_01_05_000074

Estimada señora Reina:

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 de fecha 5 de enero de 2026, en la cual solicita:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"En ejercicio del derecho de petición me permito solicitar su concepto en el que se analicen de fondo las dudas planteadas. Relacionadas con la aplicación de la causal de "contratación directa" por celebración de contratos de arrendamiento cuando la entidad pública no es arrendataria sino "arrendadora" y se presentan pluralidad de interesados u oferentes.

Normas analizadas:

- La Ley 1150 de 2007 (artículo 2, numeral 4) se refiere al arrendamiento o adquisición de inmuebles, lo que sugiere que la contratación directa aplica cuando la entidad es "arrendataria".

- El Decreto 1082 de 2015 (artículo 2.2.1.2.1.4.11) establece requisitos para la aplicación de la excepción, como verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal "requiere el inmueble" y analizar y comparar las condiciones "de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas, lo que implica que la entidad está buscando un inmueble para arrendar (arrendataria).

La duda obedece a que el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece que se aplicará la contratación directa para "El arrendamiento o adquisición de inmuebles", en ese sentido parece que la norma indica que se aplicará la excepción cuando la entidad requiera adquirir o tomar en arriendo inmuebles porque o no incluyó la venta de inmuebles en la excepción.

Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 dispone que, para que aplique esa excepción La entidad debe verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal "requiere el inmueble" y analizar y "comparar" las condiciones "de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento", análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.

En ese se cree que el sentido de las normas que permiten la causal limita su aplicación a cuando la Entidad Estatal sea arrendataria y no arrendado por lo tanto se solicita su amable gestión en despejar la duda planteada y resolver la modalidad aplicable al contrato de arrendamiento cuando la entidad estatal es arrendadora es decir que se puedan presentar pluralidad de interesados o proponentes.

En caso de indicarse que la causal aplica indistintamente si la entidad es arrendadora o arrendataria señalar el fundamento jurídico y si la escogencia del oferente cuando exista pluralidad puede ser discrecional, pues se insiste en que no hay proceso de selección ni verificación de requisitos de ponderables".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2011 sólo permite la contratación directa cuando la entidad estatal es la arrendataria del bien inmueble?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2011 permite la contratación directa tratándose de "El arrendamiento [...] de inmuebles". Esta causal hereda la tradición histórica de los artículos 31.7 y 43.6 de los derogados Decretos Leyes 150 de 1976 y 222 de 1983, pues también permitían la contratación directa "Cuando se tomen o den inmuebles en

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

arrendamiento". Así, a través de este contrato, las entidades públicas administran el patrimonio público o suplen necesidades para la prestación de sus servicios. En este contexto, pueden tener tanto la calidad de arrendadoras –cuando entregan el bien a un tercero– o de arrendatarias –cuando reciben su mera tenencia–.

Cuando la entidad estatal actúe como arrendadora puede evaluar si es conveniente o no adelantar una convocatoria pública en garantía del principio de libre competencia. Hacerlo no es obligatorio sino facultativo, pues lo cierto es que el EGCAP permite la contratación directa tratándose del arrendamiento de inmuebles, al margen de la posición que asuma la entidad en el negocio. En todo caso, aquella es autónoma y responsable de la estructuración de sus procesos de contratación, así como determinar su necesidad y la modalidad de selección del contratista.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones. Esto significa que, fuera de la orientación del presente oficio, la ANCP – CCE carece de atribuciones normativas para desarrollar las actuaciones contractuales objeto de la solicitud.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

En contraste, el literal b) rige para las autoridades que carecen de personería, pero a las que el ordenamiento les otorga “capacidad” para celebrar contratos. Estas entidades son el Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. De acuerdo con el artículo 352 superior, este último apartado debe armonizarse con el artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019¹.

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

[...]

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Para las entidades de los párrafos anteriores, sin perjuicio de las excepciones puntuales a la aplicación del EGCAP, los procesos de selección se rigen por el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. El numeral uno, inciso primero, dispone que “La escogencia del contratista se efectuará por *regla general* a través de licitación pública, con las *excepciones* que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo” (Énfasis fuera de texto), norma que sustituye el derogado numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de transparencia². En este contexto, salvo norma especial que ordene la celebración del negocio jurídico por selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía o contratación directa, debe aplicarse la regla general de licitación pública³.

ii. El contrato estatal se identifica por el criterio orgánico o subjetivo, de manera que –como explica el Consejo de Estado– el “[...] elemento esencial para calificar de estatal un contrato, es que haya sido celebrado por una entidad estatal, es decir, una entidad pública con capacidad legal para celebrarlo [...]”⁴. Por tanto, es el acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurre una de entidades estatal, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que resulten del

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ejercicio de la autonomía de la voluntad, como sucede con los que se clasifican como atípicos e innominados⁵. Conforme con lo anterior, el contrato estatal es un acuerdo de voluntades efectuado por las entidades públicas que genera, extingue o modifica obligaciones para quienes lo suscriben, cuya celebración no se encuentra limitada, de forma exclusiva, a las entidades referidas en la Ley 80 de 1993, sino que, puede ser suscrito por entidades públicas con regímenes especiales de contratación, caso en el cual se tratará de un contrato estatal de régimen exceptuado⁶.

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

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 30 de enero de 2008. Rad. 32.867. M.P. Mauricio Fajardo Gómez: “A partir de la vigencia de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el ordenamiento positivo adoptó la categoría del contrato estatal, el cual -al margen de los reparos que amerita la definición contenida en la parte inicial de su artículo 32-, se encuentra legalmente definido como aquel acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurra una de las entidades estatales que menciona el artículo 2º *ibidem*, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que sencillamente resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad como suele suceder con los que se clasifican como atípicos e innominados (artículo 32, Ley 80). Así pues, la Ley 80 adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, esto es en atención a la naturaleza de los sujetos u órganos que intervienen en la formación del vínculo contractual, para efectos de determinar que los contratos podrán catalogarse como estatales únicamente en cuanto en uno de sus extremos, al menos, se encuentre una entidad estatal”.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone que “Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–.

iv. De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales⁷. Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

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

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

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en el Estatuto de Contratación, es posible la aplicación de las normas de derecho privado. Esta precisión es importante, porque el arrendamiento se encuentra tipificado en el Código Civil y allí se encuentra gran parte de su régimen jurídico, sin perjuicio de normas especiales sobre la materia.

v. El artículo 1973 del Código Civil define el arrendamiento como “[...] un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado”. Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una de las partes –llamada arrendador– se obliga a concederle a otra –llamada arrendatario– el uso y goce de un bien, a cambio de una renta o canon⁹. Por tanto, se diferencia del contrato de compraventa en que no opera una transferencia del dominio del bien cuyo uso y goce se entrega.

En cuanto a sus características, la doctrina ha indicado que el arrendamiento es un contrato: i) bilateral, pues ambas partes se obligan recíprocamente; ii) consensual, dado que se perfecciona con el consentimiento¹⁰; iii) oneroso, ya que ambas partes obtienen utilidades –el arrendatario, el uso y goce del bien, y el arrendador la renta o canon–; iv) de ejecución sucesiva, en la medida en que se ejecuta en forma periódica; v) principal, porque existe en forma autónoma; y v) nominado, porque está tipificado y desarrollado en la ley¹¹.

vi. Respecto los procedimientos de selección, la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007 señala las razones por las cuales se establecieron, pues “[...] las experiencias exitosas a nivel internacional demuestran que el criterio de

⁹ Para la doctrina, “El arrendamiento es el contrato en virtud del cual una de las partes se obliga a proporcionarle a otra el uso y goce de una cosa, durante cierto tiempo, y ésta a pagar, como contraprestación, un precio determinado.

La parte que proporciona el goce se llama **arrendador** y la parte que da el precio **arrendatario**. También se conoce con el nombre de **inquilino** cuando se trata de arrendamiento de casas, almacenes u otros edificios, y **colono** cuando el goce radica en predio rústico. Son expresiones que, indistintamente, hace uso el Código Civil, por ejemplo, en los artículos 1977, 2028, 2037, respectivamente” (BONIVENTO FERNANDEZ, José. Los principales contratos civiles y su paralelo con los comerciales. Vigésima segunda edición. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2024. p. 524 p. 569. Énfasis dentro del texto).

¹⁰ Lo anterior bajo el régimen del derecho privado, sin perjuicio de que cuando se trata de un contrato estatal deben cumplirse los requisitos de perfeccionamiento establecidos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

¹¹ *Ibidem*. pp. 569-570.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

distinción que debe gobernar un esquema contractual eficiente es el de modular las modalidades de selección en razón a las características del objeto”¹². Así, las modalidades pueden dividirse en i) competitivas y ii) no competitivas. Sobre el particular, la guía de competencia en las compras públicas de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente señala que “[...] la competencia, entendida como rivalidad efectiva entre empresas de un mismo mercado, incentiva la reducción de precios, el aumento de la calidad, la lucha contra la corrupción y la innovación por parte del sector privado”¹³.

Por ejemplo, procesos como la licitación pública y el concurso de méritos son modalidades de selección abiertas a competencia, pues en ellas tiene lugar la participación de varios proponentes en una fase pública de presentación de ofertas. Esto permite que todas las personas interesadas concurren al proceso en igualdad de condiciones y compitan en el mismo. En contraste, la contratación directa es una modalidad no competitiva, es decir, no está abierta al público para que los proponentes presenten sus ofertas. En esta modalidad la entidad estatal determina, de forma directa y no pública, la persona que puede participar y que será seleccionada.

Lo expuesto se complementa con lo explicado por la Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 2009, la cual estudió la constitucionalidad de los artículos 2 –parcial– y 5 –parcial– de la Ley 1150 de 2007. En esa decisión judicial se desarrollaron los principios de libre concurrencia y selección objetiva en la contratación pública, como expresiones del derecho a la igualdad de oportunidades para quienes tengan interés en participar en la contratación estatal. La materialización de esos principios pretende que no exista discriminación y que las entidades no impongan limitaciones a través de reglas que impidan la concurrencia para obtener mejores condiciones de contratación. Sin embargo, se admiten excepciones que busquen condiciones del contratista que sean favorables a los intereses del Estado y aseguren la transparencia del procedimiento como las inhabilidades e incompatibilidades¹⁴.

¹² Congreso de la República, Gaceta 466 del 2 de agosto de 2005. Exposición de motivos del Proyecto de Ley 19 de 2005 – Senado.

¹³ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Guía de Competencia en las Compras Públicas. La Guía puede consultarse en el siguiente enlace: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_competencia_0.pdf.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-713 del 7 de octubre de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

vii. Así las cosas, la contratación directa es una excepción al principio de libre concurrencia y competencia, que se aplica en los procesos de contratación, para que cualquier persona interesada en satisfacer la necesidad de una entidad pueda presentar una oferta. Por ello, es de aplicación restrictiva, esto es, solo procede por las causales señaladas taxativamente en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En tal sentido, su aplicación no puede efectuarse por fuera del contenido normativo citado, ni operar más allá de lo que la misma norma dispone, dentro del contexto del ordenamiento jurídico de la contratación estatal.

Igualmente, esta excepción al deber de procurar la pluralidad de ofertas es considerada por el Consejo de Estado como un método que permite satisfacer la selección objetiva. De esta manera, aunque en la contratación directa no es necesaria la comparación de ofertas, no desconoce lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Por ello, la jurisprudencia explica que: “[...] se ha aceptado que la selección objetiva fundada en el ofrecimiento más favorable no depende únicamente del cotejo entre ofertas sino también de métodos que, aun prescindiendo de dicha comparación, garanticen que la respectiva escogencia se ajuste a los criterios legales de selección objetiva, a los precios o condiciones del mercado y a los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello”¹⁵.

De este modo, en la contratación directa no es necesario que la entidad reciba más de una oferta, pues la contratación se realiza con quien la entidad escoja libremente, bajo criterios que permitan adoptar una decisión objetiva en procura del cumplimiento de las necesidades de la administración¹⁶. Esta

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de mayo de 2018. Exp. 50.222. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁶ En efecto, de acuerdo con el Consejo de Estado: “[...] la administración se encuentra en la obligación de establecer, con antelación al inicio del proceso de contratación, los criterios objetivos de la futura contratación, tales como la necesidad a satisfacer y los mejores medios para tales propósitos, el presupuesto estimado de la contratación, el objeto contractual, las prestaciones específicas a cargo de las partes, las condiciones de calidad y oportunidad, así como las calidades del posible contratista. Con fundamento en tal ejercicio de planeación y estructuración de la contratación, la administración cuenta, sin duda, con criterios que le permitirían adoptar una decisión objetiva en relación con aquello que resulte más favorable para el cumplimiento de los fines ínsitos en la contratación.[...] Ante la ausencia de pluralidad de ofertas –situación que, por lo demás debería ser excepcional, así como lo debe ser acudir a la modalidad de contratación directa, pues memórese que la regla general es la licitación pública en garantía de la máxima publicidad y concurrencia en la contratación estatal–, será procedente comparar el único ofrecimiento con los criterios objetivos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratación puede estar fundada en que el proponente es único, existe alguna situación de urgencia manifiesta o el legislador privilegió algunos objetos contractuales u oferentes para contratarlos de manera directa, teniendo en cuenta las causales expresamente señaladas en la ley.

viii. Todo lo anterior implica que el proceso de contratación directa sea simplificado, corto, ágil y expedito, por no exigir el agotamiento de una convocatoria pública o la realización de un proceso competitivo. Sin embargo, estas características no eximen a las entidades estatales de garantizar los principios rectores de la contratación pública. Por ello, cabe destacar que existe otra diferencia fundamental con las modalidades de selección competitivas mencionadas: en la contratación directa no se otorga puntaje a las ofertas para ponderarlas y elegir el ofrecimiento más favorable, pues la entidad recibe solo una oferta. Sobre este particular el Consejo de Estado explica que “Se define la expresión contratación directa entendida como cualquier mecanismo de escogencia del contratista en el que se prescinde de la licitación o concurso, sin que se tenga en cuenta por el legislador estatutario el régimen de contratación aplicable, ya sea contenido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - ley 80 de 1993 -, o uno especial en razón del objeto del contrato o del órgano que contrata”¹⁷.

Por consiguiente, en la contratación directa la entidad no establece puntaje para ponderar ofertas, porque se presenta una sola propuesta, la cual corresponde a la de la persona a quien la entidad invitó y seleccionó en forma directa. En todo caso, se debe garantizar el cumplimiento de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

elaborados por la entidad. En este evento, por lo tanto, los métodos a los que se debe acudir para garantizar la selección objetiva se ven reducidos en comparación con las demás modalidades de contratación, en tanto no hay comparación de ofertas, sin que ello implique que se incumpla con tal regla, pues persiste, necesariamente una confrontación de la única oferta con los estudios previos que elaboró la entidad, lo cual ofrecerá la objetividad necesaria para evitar imparcialidad en la contratación de los bienes o servicios de que se trate”. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de julio de 2015. Exp. 36.805. C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Sentencia del 20 de febrero de 2006. Exp. 1.727. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ix. De esta manera, al igual que el literal e) del derogado artículo 24.1 de la Ley 80 de 1993, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2011 permite la contratación directa tratándose de “El arrendamiento [...] de inmuebles”. Es decir, si se trata de arrendamiento de bienes muebles, la modalidad aplicable será la licitación pública, la selección abreviada o la mínima cuantía, según corresponda dependiendo del valor de la contratación. Lo anterior en la medida que no se encuentran dentro de las causales de contratación directa que expresamente señala la norma precitada.

Esta causal hereda la tradición histórica de los artículos 31.7 y 43.6 de los derogados Decretos Leyes 150 de 1976 y 222 de 1983, pues también permitían la contratación directa “Cuando se tomen o den inmuebles en arrendamiento”. Así, a través de este contrato, las entidades públicas administran el patrimonio público o suplen necesidades para la prestación de sus servicios. En este contexto, pueden tener tanto la calidad de arrendadoras –cuando entregan el bien a un tercero– o de arrendatarias –cuando reciben su mera tenencia–.

Aunque el literal e) del derogado artículo 24.1 de la Ley 80 de 1993 tiene una redacción distinta a la prevista en los mencionados decretos leyes, autores como PINO RICCI entienden que “En el E.C. no se estableció que el evento de contratación directa del contrato de arrendamiento de inmuebles se refiere únicamente al evento en el que una entidad alquila un inmueble para su servicio, es decir, se constituye en arrendataria. *Por tanto, también para el caso en el que actúa como arrendadora puede acudir a un evento especial de contratación directa [...]*”¹⁸ (Énfasis fuera de texto). Dicho entendimiento tampoco cambió después de la reforma de la Ley 1150 de 2007, pues DÁVILA VINUEZA considera que “*La contratación directa está admitida tanto cuando la entidad es arrendataria como cuando es arrendadora y no se requiere obtener varias ofertas [...]*”¹⁹ (Énfasis fuera de texto); razón por la cual, también debe “[...] asegurarse la aplicación del deber de selección objetiva, que para este caso se materializa, si actúa la Administración como arrendataria, que se trate de un

¹⁸ PINO RICCI, Jorge. Régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 264.

¹⁹ DÁVILA VINUEZA, Régimen jurídico... Ob. cit., p. 505.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

inmueble apto para el servicio, y si es arrendadora, que el canon pactado esté ajustado a un precio real y conveniente”²⁰.

Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 dispone que las entidades estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

- “1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.
2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública”.

Para autores como GONZÁLEZ LÓPEZ, “[...] la ley se refiere en forma indistinta al arrendamiento de inmuebles, mientras que el reglamento solo alude a cuando la entidad alquile o arriende inmuebles, en su calidad de arrendataria. No obstante, la falta de claridad del reglamento, cuando la ley no distingue no le corresponde al interprete distinguir y, por ende, *es viable la modalidad de contratación directa siempre que se trae de un contrato de arrendamiento que suscriba una entidad estatal regulada por la Ley 80 de 1993*”²¹ (Énfasis fuera de texto).

RICO PUERTA sostiene la misma opinión, pero agrega que “[...] no existe prohibición legal para que, en los eventos en los que la entidad estatal actúa como arrendadora pueda adelantar una convocatoria pública para obtener las mejores condiciones en el negocio y para garantizar el principio de libre concurrencia”²². Aunque existe la discusión sobre la conveniencia o no de esta postura, lo cierto es que el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2011 permite la contratación directa tratándose del arrendamiento de inmuebles, al margen de la posición que asuma la entidad en el negocio²³. En todo caso,

²⁰ *Ibidem*.

²¹ GONZÁLEZ LÓPEZ, Edgar. Los contratos estatales. El proceso de selección y la modificación de los contratos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Tirant lo Blanch, 2023. p. 564.

²² RICO PUERTA, Luis Alonso. Teoría general y práctica de la contratación estatal. Volumen II. Decimotercera edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2025. p. 1142.

²³ Por ejemplo, para RODRÍGUEZ TAMAYO “[...] resulta inútil la tramitación de convocatorias públicas que hacen algunas entidades estatales, cuando van a entregar en arrendamiento bienes inmuebles de su propiedad, pues en esos casos, el ordenamiento jurídico no exige tal procedimiento y, por el contrario, ello se

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

aquella es autónoma y responsable de la estructuración de sus procesos de contratación, así como determinar su necesidad y la modalidad de selección del contratista.

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

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda

presta para conflictos con los interesados que concurren a dichos llamados. Tanto la ley como el reglamento, dieron flexibilidad a la administración, ya sea para obrar como arrendador o como arrendatario, obviamente, teniendo como límite los precios del mercado y obrar en sentido contrario, en la práctica, implica regular aspectos no autorizados por la ley" (RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. Los contratos estatales en Colombia. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2022. p. 199).

En contraste, para SÁNCHEZ ESTRADA "[...] el legislador desaprovechó la oportunidad de corregir el error que viene desde los decretos 150 de 1976 y 222 de 1983, de habilitar la contratación directa tanto cuando la entidad estatal es arrendataria como cuando funge de arrendadora. En efecto, en la primera de las hipótesis está justificada la causal, pues cuando un ente estatal busca un inmueble el factor menos importante termina siendo el precio. La ubicación, funcionalidad, capacidad, etc., son criterios determinantes y muy difíciles de evaluar en un trámite licitatorio. No ocurre lo mismo cuando se trata de arrendar bienes de propiedad del Estado. En ese caso nada le impide a la administración adelantar un proceso de selección en el que escoja a quien, cumpliendo unas exigencias mínimas, le ofrezca pagar el mejor canon. De hecho, la aplicación amplia de la causal ha propiciado el favoritismo a la hora de arrendar bienes del Estado con privilegiada ubicación, no sólo en los entes territoriales.

A manera de ejemplo, recordemos los recientes contratos de arrendamiento suscritos por el Incoder-Ministerio de Agricultura con los ocupantes ilegales de las Islas del Rosario, a quienes se les 'sancionó' su infracción celebrando con ellos, de forma directa y a precios risibles, contratos de arrendamiento. Sin duda, de haberse efectuado convocatoria pública, el Estado hubiera conseguido mejores contratistas. No entendemos cómo para los casos de compra y venta se tienen previstos procedimientos distintos y no ocurre lo mismo cuando se toman o dan en arriendo inmuebles de propiedad de las entidades del Estado" (ESTRADA SÁNCHEZ, Juan Pablo. Contratación directa, convenios interadministrativos y contratos de cooperación internacional. En: Contratación estatal. Estudios sobre la reforma del Estatuto Contractual Ley 1150 de 2007. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. p. 315).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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. Esto significa que, fuera de la orientación del presente oficio, la ANCP – CCE carece de atribuciones normativas para desarrollar las actuaciones contractuales objeto de la solicitud²⁴.

IV. Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículos 150, 209 y 267.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 13, 14, 32 y 40.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2 y 5.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.11.
- Decreto Ley 111 de 1996, artículo 110.
- Código Civil, artículo 1973.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el régimen jurídico de los contratos de arrendamiento en los conceptos C-646 del 22 de noviembre de 2021, C-214 del 22 de abril de 2022, C-830 del 16 de diciembre de 2024, C-159 del 20 de marzo de 2025 y C-1648 del 14 de noviembre de 2025. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:

²⁴ Para la doctrina, "[...] ni el objeto (art. 2.º) ni las funciones (art. 3.º) que la ley de creación confió a la Agencia (Dcto.-Ley 4170/11) comprenden competencias normativas sobre la contratación. Aunque el numeral 2.º del artículo 3.º le confiere las funciones de 'desarrollar, implementar [...] normas [...] que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas', ello no puede concebirse como una competencia específicamente normativa. Su misión de carácter técnico es promover las mejores condiciones de contratación, lo que comprende la realización de estudios y diagnósticos (num. 4.º), la difusión de normas, reglas y procedimientos (num. 10), el brindar apoyo a entidades territoriales (num. 11) y la promoción de políticas y normas ante el Gobierno Nacional (num. 1.º). Estas labores de apoyo, tanto a las entidades contratantes como al Gobierno Nacional, no comportan una función normativa propia [...]" (Cfr. BENAVIDES, José Luis. Contratos públicos. Estudios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 166).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

<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 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)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@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:	Ximena Ríos López Gestor T1 -11 Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Martha Romero Gestor T1 -15 Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

