

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Concepto – Fundamento axiológico – Fundamento constitucional

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

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

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

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

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

Sin embargo, para identificar los documentos que deben publicarse, es necesario realizar una interpretación sistemática de las disposiciones del Decreto 1082 del 2015, comoquiera que el anterior no es un listado taxativo, sino enunciativo, porque además

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de los documentos enlistados, el artículo 2.2.1.1.1.3.1 *Ibidem* recoge en la noción de Documentos del Proceso “cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”.

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

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

[...] debe destacarse el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 que estableció la obligación de las Entidades Estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de publicar en el SECOP II –es decir en la plataforma transaccional vigente– su actividad contractual. Así pues, respecto de los documentos que deben publicarse en el SECOP II a efectos de cumplir el mandato consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, es preciso advertir que la disposición hace referencia a los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como “[...] los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual”.

En ese sentido, dicho precepto anteriormente referenciado establece el deber de publicar toda aquella información relacionada con el respectivo contrato, sin incluir ninguna excepción relacionada con la naturaleza u objeto contractual. Por lo tanto, para que las entidades exceptuadas cumplan con el deber de publicidad consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que modificó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, se requiere que publiquen en el SECOP II todo documento expedido durante las diferentes etapas del proceso contractual, abarcando desde la fase previa a su celebración, pasando por la ejecución y hasta la fase posterior a su ejecución. Adicionalmente se aclara, que el cumplimiento del deber de publicación de la documentación contractual debe armonizarse con las normas aplicables al tipo de información que estas contienen, si procede restricción de esta por una reserva constitucional o legal.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

ACCESO A DOCUMENTACIÓN PÚBLICA – Derecho fundamental – Transparencia – Información contractual

[...] el cumplimiento del deber de publicación de la documentación contractual debe armonizarse con las normas aplicables al tipo de información que estas contienen, teniendo en cuenta que el artículo 74 de la Constitución establece que la información pública debe ser dada a conocer a la ciudadanía y así los documentos que hagan parte de la actividad contractual puedan catalogarse, prima facie, como información pública, salvo que dicha documentación contenga información sometida a alguna reserva, que establezca la Constitución o la ley, aplicando algunas restricciones a su publicidad o suministro. Sin embargo, esto no necesariamente convierte el documento completo en reservado, es decir, en un documento que no puede publicarse. Al respecto, la Ley Estatutaria 1712 de 2014 define en el artículo 5° dos tipos de información que tendrá el carácter reservado, como es la información pública clasificada y la información pública reservada [...]

Estos dos tipos de información están contenidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014. Lo anterior significa que, respecto de datos que contengan información clasificada por protección de derechos particulares o reservada por defensa de intereses públicos, las entidades deberán proceder de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014 y sus decretos reglamentarios sobre el manejo de la información que está sometida a reserva.

SECRETOS EMPRESARIALES – Secreto Comercial – Secreto Industrial – Concepto – Alcance

De las materias sujetas de reserva de información establecidas en las Leyes Estatutarias 1712 de 2014 y 1755 de 2015, se encuentra los secretos comerciales o industriales con sus respectivos pronunciamientos de constitucionalidad. Para ello, es necesario entender que los secretos industriales son definidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, así: “[...] conjunto de conocimientos o informaciones que no son de dominio

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

público, que son necesarios para la fabricación o comercialización de un producto, para la producción o prestación de un bien o servicio, o para la organización y financiación de una empresa o de una unidad o dependencia empresarial, y que, por ello, procura a quien los domina, una ventaja". Mientras, el secreto comercial es definido por el Diccionario Panhispánico Jurídico de la siguiente forma: "[...] Información que no es generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice este tipo de información, ni es fácilmente accesible para aquellas, tiene valor comercial y no ha sido divulgada o ha sido objeto de medidas razonables para mantenerla reservada".

[...]

De acuerdo al artículo precitado, para que se configure el secreto empresarial, el cual abarca tanto los secretos industriales, comerciales o cualquier otra información que pueda usarse en alguna actividad productiva, debe cumplir tres condiciones: i) Secreta, que significa que no es de conocimiento público ni fácilmente accesible para quienes normalmente manejan información en ese sector; ii) Valor comercial, que implica que su carácter de secreto le otorga una ventaja competitiva o económica; iii) protección razonable: en el sentido de que el titular ha tomado medidas para mantenerla en confidencialidad -cláusulas de confidencialidad, acceso restringido, protocolos de seguridad, entre otros-. Dichos secretos se tratan de una trata de una garantía del derecho a la libre competencia económica amparado en el artículo 333 de la Constitución Política. Si bien, el artículo 260 de la Comunidad Andina de Naciones no establece una forma de proteger el secreto, sí prescribe que el poseedor tendrá el deber de adoptar los mecanismos que resulten razonables para evitar que la información sea de conocimiento público para impedir su fácil acceso. Uno de las formas más usados para tal fin, es la estipulación de cláusulas de confidencialidad, en las que se restrinja el uso público de la información que se comparte en virtud del contrato.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD -Reserva legal – Excepción – Divulgación parcial de la información- SECOP

En efecto, el principio o regla general consiste en la máxima publicidad de la información pública y lo excepcional es la reserva, razón por la cual el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014 incluso exige la divulgación parcial de la información contenida en un documento, cuando este contenga parte de información sometida a reserva, pero también incluya información que no esté afectada por la reserva. Además, dicha disposición establece que la reserva de acceso a la información aplica respecto al contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia. Sin perjuicio de lo anterior, es posible que el contenido de todo el documento o expediente no deba ser objeto de publicidad por estar amparado de forma íntegra por la reserva, dada su conexión con las causales establecidas en la Constitución o la ley, como puede ser los secretos comerciales o industriales.

De esta forma, cuando el documento contractual contenga información sensible, clasificada o reservada, para proteger la reserva de información, las autoridades deben

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

abstenerse de publicar en el SECOP la información que tiene protección especial o está sometida a reserva, o según el caso, suministrarla. En tal sentido, el segundo inciso del artículo 25 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 2° de la Ley 1755 de 2015: “La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella”.

[...]

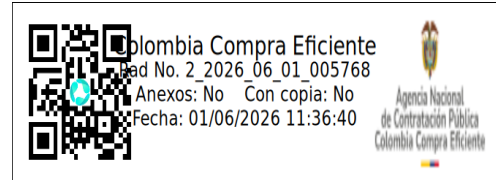
Al respecto, el Decreto 1081 de 2015 en su artículo 2.1.1.4.3.2 establece que, si un mismo acto o documento contiene información que puede divulgarse y a su vez, información clasificada o reservada, la entidad debe revelar los datos no protegidos y presentar los fundamentos constitucionales y legales por los que retiene los datos que no puede divulgar. De igual modo, deben revisar si los documentos contienen datos que no deban divulgarse, conforme a los fundamentos constitucionales y legales, y por tanto, tachar los apartes clasificados o reservados del documento, anonimizar, transliterar o editar el documento para suprimir la información que no puede difundirse; así como abrir un nuevo expediente con la información pública que pueda divulgar; o en su defecto, acudir a las acciones que sean necesarias para cumplir con su deber de permitir el acceso a toda aquella información que no esté clasificada o reservada, teniendo en cuenta el formato y medio de conservación de la información.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 01 junio 2026

Señor (a)

XXXX



Concepto C-659 de 2026

Temas:

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Concepto – Fundamento axiológico – Fundamento constitucional / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP – Documentos del proceso – Deber de publicación / ENTIDADES CON RÉGIMEN ESPECIAL – Deber de publicar en SECOP – Artículo 53 Ley 2195 de 2022 / ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL – SECOP II- Módulo de Régimen Especial – Con oferta – Sin Oferta / ACCESO A DOCUMENTACIÓN PÚBLICA – Derecho fundamental – Transparencia – Información contractual / SECRETOS EMPRESARIALES – Secreto Comercial – Secreto Industrial – Concepto – Alcance / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD -Reserva legal – Excepción – Divulgación parcial de la información- SECOP.

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_04_22_005445

Estimado xxxx

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud del 22 de abril de 2026, en la cual manifiesta:

“[...]

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PRIMERA: ¿Se encuentra una Empresa de Servicios Públicos (E.S.P.) que desarrolla su objeto en un mercado de libre competencia, obligada legalmente a publicar en el SECOP la totalidad de sus contratos, incluso aquellos que NO guardan relación directa con la prestación del servicio público?

SEGUNDA: De acuerdo con el tenor literal del artículo 5, literal c, de la Ley 1712 de 2014, ¿se entiende que la obligación de transparencia para las E.S.P. está limitada única y exclusivamente a la información que esté "directamente relacionada con la prestación del servicio público"?

TERCERA: ¿La protección del secreto comercial, industrial y el derecho a la libre competencia, amparados por el ordenamiento jurídico, constituyen una excepción legal válida para que una E.S.P. se abstenga de publicar contratos cuya divulgación ponga en riesgo su estrategia competitiva frente a otros agentes del mercado?

CUARTA: QUE la respuesta a la presente petición sea emitida de fondo, clara y completa dentro de los términos legales establecidos en la Ley 1755 de 2015.

[...]".

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, esta Agencia procede a resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Las entidades de régimen especial de contratación están obligadas a publicar toda su actividad contractual en el SECOP II? ii) ¿El secreto comercial y la libre competencia permiten a una E.S.P. no publicar contratos en SECOP II cuando su divulgación afecte su estrategia competitiva?

2. Respuesta:

De acuerdo con los problemas jurídicos planteados, se expresa lo siguiente:

i) Frente al primer interrogante planteado, es necesario señalar que el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 estableció de forma expresa el deber de las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y en virtud de los cuales deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SEVOP II – o la plataforma que haga sus veces.

ii) Para resolver el segundo problema jurídico, se señala que el artículo 260 de la Comunidad Andina de Naciones, establece que para la configuración del secreto empresarial, deben cumplir con tres condiciones: i) Secreta, que significa que no es de conocimiento público ni fácilmente accesible para quienes normalmente manejan información en ese sector; ii) Valor comercial, que implica que su carácter de secreto le otorga la ventaja competitiva o económica;

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iii) protección razonable: en el sentido de que el titular ha tomado medidas para mantenerla e confidencialidad – cláusulas de confidencialidad, acceso restringido, protocolos de seguridad, entre otros-. Dichos secretos se tratan de una trata de garantía del derecho a la libre competencia económica amparado en el artículo 333 de la Constitución Política. Si bien dicha norma no establece una forma de proteger el secreto, si prescribe que el poseedor tendrá el deber de adoptar los mecanismos que resulten razonables para evitar que la información sea de conocimiento público para impedir su fácil acceso. Una de las formas mas usadas para tal fin, es la estipulación de cláusulas de confidencialidad, en las que se restrinja el uso público de la información que se comparte en virtud del contrato.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en el momento de publicar información derivado de los procesos de contratación en sus diferentes etapas – precontractual, contractual y postcontractual – debe garantizarse y salvaguardarse la reserva de información por secretos empresariales, en los que se incluye los secretos comerciales, industriales o información que se considere estratégica. En tal sentido, debe precisarse que, en virtud del principio de transparencia, específicamente por cuenta de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 8º de 1993, así como el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, el contenido del expediente de si se trata de documentos que deban publicarse en SECOP.

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 a un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Uno de los postulados mas importantes de un Estado Social Democrático de Derecho es el principio de publicidad, pues este permite que las actuaciones de las autoridades gocen de visibilidad. La Constitución Política de 1991 consagra en varios artículos la publicidad como un principio rector del Estado colombiano. Entre los mas destacados, puede mencionarse el 209, que afirma que la publicidad es uno de los principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa, y el artículo 74, que consagra la garantía de acceso a los documentos públicos que no gocen de reserva -y esta, además, es excepcional pues solo procede si existe causal constitucional o legal expresa-.

El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y precisiones para que se divulguen y eventualmente se controlen. Por ello, en la contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en adelante SECOP, como un mecanismo que "contara con 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 electrónicos¹.

De otra parte, la Ley 1712 de 2014 – ley estatutaria que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información y a los documentos

¹ Ley 1150 de 2007: "Artículo 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

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

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

[...]

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

públicos-; identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo el control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”².

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 mas amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos legales. La ley estatutaria citada establece, en el literal e) del artículo 9, que los sujetos obligados, que son todas las entidades públicas³, deben publicar la información relativa a su contratación. Esta obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015⁴, el cual dispuso que la publicación de la información contractual de los sujetos obligados, que contratan con cargo a recursos públicos, debe hacerse en el SECOP. El derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés⁵. En ese contexto, las Entidades Estatales, conforme al artículo

² 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”.

³ 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”.

⁴ “Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3º de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP] [...].

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2.2.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, tienen la obligación de publicar en el SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]”.

La expresión *Documentos del Proceso* está definida en el artículo 2.2.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que: “son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y *cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el proceso de Contratación*”.

[Énfasis fuera de texto]

Sin embargo, para identificar los documentos que deben publicarse, es necesario realizar una interpretación sistemática de las disposiciones del Decreto 1082 de 2015, comoquiera que el anterior no es un listado taxativo, sino enunciativo, porque además de los documentos enlistados, el artículo 2.2.1.1.3.1 *Ibidem* recoge en la noción de Documentos del Proceso “cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”. Este mismo artículo define la expresión Proceso de Contratación como el “Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra mas tarde”. Nótese que la norma hace referencia a los documentos “expedidos por la entidad estatal” durante el proceso de contratación, excluyendo de la noción de Documentos del Proceso los expedidos por un sujeto distinto a la entidad, salvo la oferta, la cual se incluye expresamente en el referido artículo 2.2.1.1.3.1.

En ese sentido, la interpretación sistemática de los preceptos del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con el principio de publicidad, inicialmente, indica que las Entidades Estatales tienen la obligación de publicar todos los documentos que expidan con ocasión del Proceso de Contratación, es decir, que todos los documentos expedidos por la entidad durante las etapas precontractual, de ejecución y postcontractual deberán ser publicados en SECOP dentro de los tres

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

(3) días siguientes a su expedición, para cumplir el deber de publicidad regulado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Con el propósito de garantizar el cumplimiento del mencionado deber de publicidad, se le asignó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la función de administrar el SECOP⁶. Dicha plataforma ha tenido dos versiones, esto es, el SECOP I y SECOP II. La primera versión de la plataforma - SECOP I-, solo funciona como medio de publicidad, es decir, no es transaccional, lo que significa que el procedimiento contractual ocurre fuera de la plataforma y a través de un expediente físico en la entidad, pero las actuaciones y los documentos se convierten en electrónicos para ser cargados a la plataforma, por quien tenga la función dentro de la entidad, de acuerdo con su organización interna.

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

plataforma dentro del plazo de tres (3) días previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Lo anterior significa que, el término de tres (3) días para publicar, en la práctica, no opera en las actuaciones generadas de manera electrónica dentro de los procedimientos gestionados a través de SECOP II, comoquiera que tales documentos son creados o expedidos mediante la propia plataforma, razón por que una vez estos se aprueban quedan inmediatamente publicados, sin que transcurra el referido término.

De tal manera que, el carácter transaccional de SECOP II, como herramienta que permite no solo publicar sino también gestionar y crear Documentos del Proceso, de manera electrónica al interior de la plataforma, implica que el deber de publicidad respecto de estas actuaciones se cumpla de manera distinta a como sucede en el SECOP I, donde los documentos contractuales se expiden primero en un medio físico que posteriormente es cargado en la plataforma.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo consultado, debe destacarse que el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 estableció con mayor precisión la obligación de las Entidades Estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de publicar en el SECOP II -es decir en la plataforma transaccional vigente- su actividad contractual. así pues, respecto de los documentos que deben ser publicados en el SECOP II a efectos de dar cumplimiento al mandato consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, es preciso advertir que la disposición hace referencia a los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como “[...] los documentos, contratos, actos e información generada por eferentes, contratistas, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual”.

En ese sentido, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 establece el deber de publicar toda aquella información relacionada con el respectivo contrato, sin incluir ninguna excepción relacionada con la naturaleza u objeto contractual. por lo tanto, para que las entidades exceptuadas cumplan con el deber de publicidad consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se requiere que publiquen en el SECOP II todo documento expedido durante las diferentes etapas del proceso contractual, abarcando desde la fase previa a su celebración, pasando

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por la ejecución y hasta la fase posterior a su ejecución. adicionalmente se aclara, que el cumplimiento del deber de publicación de la documentación contractual debe armonizarse con las normas aplicables al tipo de información que están contienen⁷. Lo anterior significa que, respecto de datos sensibles, información sometida a reserva o de la cual proceda un tratamiento especial que impida su publicidad, las entidades deberán proceder de conformidad con el tratamiento que impongan tales normas.

Teniendo en cuenta el marco normativo antes reseñado, la Circular Externa Única expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – estableció que todas las entidades del Estado tienen el deber de publicar oportunamente la información oficial de la contratación en el SECOP, sin distinción de su régimen jurídico, naturaleza jurídica o la pertenencia a una u otra rama del poder público⁸. De igual forma, en la Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, estableció los

⁷ Ley 1437 de 2011: “Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

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

Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información”.

⁸ “Numeral 1.1 Las Entidades Estatales de acuerdo con la definición del Decreto Reglamentario 1082 de 2015.

A partir del 18 de julio de 2022, 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.

Los particulares deberán publicar la información oficial de la contratación realizada con cargo a recursos públicos. Estos deberán realizar la publicación a través del módulo “Régimen Especial”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lineamientos para la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 por parte de las Entidades Estatales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

Ahora bien, frente a la publicidad las entidades estatales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, esta Agencia en Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, esta Agencia señala que “[...] el término que tienen las Entidades Estatales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para publicar en el SECOP II es de tres (3) días posterior a su expedición”. Es decir, que tales entidades, le es aplicable la regla de publicación de los tres (3) días siguientes a su expedición de acto administrativo o Documento del Proceso, dispuesta en el artículo 2.2.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 por remisión expresa en el artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015.

Ahora bien, el cumplimiento del deber de publicación de la documentación contractual debe armonizarse con las normas aplicables al tipo de información que estas contienen, teniendo en cuenta que el artículo 74 de la Constitución establece que la información pública debe ser dada a conocer a la ciudadanía y así los documentos que hagan parte de la actividad contractual puedan catalogarse, prima facie, como información pública, salvo que dicha documentación contenga información sometida a alguna reserva, que establezca la Constitución o la ley, aplicando algunas restricciones a su publicidad o suministro. Sin embargo, esto no necesariamente convierte el documento completo en reservado, es decir, en un documento que no puede publicarse. Al respecto, la Ley Estatutaria 1712 de 2014 define en el artículo 5° dos tipos de información que tendrá el carácter reservado, como es la información pública clasificada y la información pública reservada:

Artículo 6°. *Definiciones.*

[...]

c) Información pública clasificada. Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;

d) Información pública reservada. Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley;

Estos dos tipos de información están contenidos en los artículos 18⁹ y 19 de la Ley 1712 de 2014¹⁰. Lo anterior significa que, respecto de datos que contengan información clasificada por protección de derechos particulares o reservada por defensa de intereses públicos, las entidades deberán proceder de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014 y sus decretos reglamentarios sobre el manejo de la información que está sometida a reserva.

⁹ Artículo 18. *Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas.* Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011;
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo. Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

¹⁰ Artículo 19. *Información exceptuada por daño a los intereses públicos.* Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:

- a) La defensa y seguridad nacional;
- b) La seguridad pública;
- c) Las relaciones internacionales;
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;
- f) La administración efectiva de la justicia;
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;
- i) La salud pública.

Parágrafo. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En esta misma línea, el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 2 de la Ley 1755 de 2015¹¹ establece algunas materias que son sujetas de reserva de información. De tal forma, que las reservas de información no están solo reguladas en la Ley 1712 de 2014 y en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 2 de la Ley 1755 de 2015, pues existen otras normatividades, como la Ley 1266 de 2008, Ley 1581 de 2012, Ley 1621 de 2013, entre otras, que establecen reservas a la información pública.

De las materias sujetas de reserva de información establecidas en las Leyes Estatutarias 1712 de 2014 y 1755 de 2015, se encuentra los secretos comerciales o industriales con sus respectivos pronunciamientos de constitucionalidad¹². Para ello, es necesario entender que los secretos industriales son definidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, así:

¹¹ Artículo 24. *Informaciones y documentos reservados*. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

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

Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.

¹² Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-951 de 2014 que efectuó un control previo de constitucionalidad a la Ley 1755 de 2015 expresa: "Una reserva muy similar, se prevé en el literal c) del artículo 18 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, que restringe el acceso a la denominada como *información pública clasificada*, el cual puede ser denegado mediante decisión motivada, cuando pudiere causar un daño, entre otros derechos, a los secretos comerciales e industriales. Esta disposición fue declarada exequible en la Sentencia C-274 de 2013, por cuanto la Corte consideró que tal limitación resulta razonable a la luz de los parámetros de constitucionalidad establecidos por la jurisprudencia, toda vez que protege un interés constitucional imperioso y la restricción de acceso a esta información ha sido considerada razonable y proporcionada, por el daño que puede causar a la intimidad y a los derechos económicos de los ciudadanos. En todo caso, la Corporación aclaró, que este tipo de restricciones tienen una duración limitada, fijada en las normas que protegen esta información, por lo que no les sería aplicable la excepción de reserva ilimitada en el tiempo a que hace referencia el parágrafo del artículo 18, como quiera que ello contraría el principio según el cual, tales restricciones deben tener una duración razonable".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"[...] conjunto de conocimientos o informaciones que no son de dominio público, que son necesarios para la fabricación o comercialización de un producto, para la producción o prestación de un bien o servicio, o para la organización y financiación de una empresa o de una unidad o dependencia empresarial, y que, por ello, procura a quien los domina, una ventaja"¹³. Mientras, el secreto comercial es definido por el Diccionario Panhispánico Jurídico de la siguiente forma: "[...] Información que no es generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice este tipo de información, ni es fácilmente accesible para aquellas, tiene valor comercial y no ha sido divulgada o ha sido objeto de medidas razonables para mantenerla reservada"¹⁴.

Para entender la reserva de información sobre los secretos comerciales e industriales, hay que acudir a la definición de secreto empresarial prevista en el Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones, cuyo tenor literal prescribe:

"Artículo 260.- Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea:

- a) secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva;
- b) tenga un valor comercial por ser secreta; y
- c) haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.

La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios"
(cursiva y subrayado fuera de texto)

¹³ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto 22-196277 del 22 de junio de 2022; Concepto 17-394944- -1 del 5 de enero de 2018.

¹⁴ Diccionario Panhispánico Jurídico. Secreto comercial. Disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/secreto-comercial>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo al artículo precitado, para que se configure el secreto empresarial, el cual abarca tanto los secretos industriales, comerciales o cualquier otra información que pueda usarse en alguna actividad productiva, deben cumplir tres condiciones: i) Secreto, que significa que no es de conocimiento público ni fácilmente accesible para quienes normalmente manejan información en ese sector; ii) Valor comercial, que implica que su carácter de secreto le otorga una ventaja competitiva o económica; iii) protección razonable: en el sentido de que el titular ha tomado medidas para mantenerla en confidencialidad -cláusulas de confidencialidad, acceso restringido, protocolos de seguridad, entre otros-. Dichos secretos se tratan de una garantía del derecho a la libre competencia económica amparado en el artículo 333 de la Constitución Política. Si bien, el artículo 260 de la Comunidad Andina de Naciones no establece una forma de proteger el secreto, sí prescribe que el poseedor tendrá el deber de adoptar los mecanismos que resulten razonables para evitar que la información sea de conocimiento público para impedir su fácil acceso. Uno de las formas más usados para tal fin, es la estipulación de cláusulas de confidencialidad, en las que se restrinja el uso público de la información que se comparte en virtud del contrato.

En torno a la vulneración de los secretos empresariales, el artículo 265 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones, prescribe: “Toda persona que con motivo de su trabajo, empleo, cargo, puesto, desempeño de su profesión o *relación de negocios, tenga acceso a un secreto empresarial sobre cuya confidencialidad se le haya prevenido, deberá abstenerse de usarlo o divulgarlo, o de revelarlo sin causa justificada y sin consentimiento de la persona que posea dicho secreto o de su usuario autorizado*” (énfasis fuera de texto). Este artículo adquiere un deber de toda persona natural o jurídica, pública o privada que, por razón de su trabajo, cargo, profesión o relación de negocios, tenga acceso a información considerada secreto empresarial y que haya sido advertida como confidencial, está obligada a no usarla ni divulgarla sin una causa legítima y sin el consentimiento del titular o de quien esté autorizado, pues hacerlo constituiría una violación a la protección legal de los secretos empresariales y podría generar sanciones. Al respecto, el artículo 16 de la Ley de Ley 256 de 1996, “Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal”, dispone: “Se considera desleal la divulgación o explotación, sin autorización de su titular, de secretos industriales o de cualquiera otra clase de secretos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

empresariales a los que se haya tenido acceso legítimamente, pero con deber de reserva, o ilegítimamente [...]”. Con esta conducta, se protege al competidor, respecto de conductas encaminadas a adquirir, divulgar o explotar secretos industriales, así como los comerciales.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en el momento de publicar información derivado de los procesos de contratación en sus diferentes etapas – precontractual, contractual y poscontractual- debe garantizarse y salvaguardarse la reserva de información por secretos empresariales, en los que se incluye los secretos comerciales e industriales. En tal sentido, debe precisarse que, en virtud del principio de transparencia, específicamente por cuenta de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 24 de la ley 80 de 1993¹⁵, así como por el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014¹⁶, el contenido del expediente en el que reposa la actuación es información pública, independiente de si se trata de documentos que deban publicarse en SECOP. Por lo anterior, el contenido del expediente puede ser objeto de solicitud de copias, en ejercicio del derecho de petición, en cualquier momento del proceso de selección, en la medida en que las normas señaladas no imponen ningún condicionamiento, así que podrá solicitarlas cualquier persona, en desarrollo de la vigilancia de la contratación pública, cuestión que podría interesar a cualquier ciudadano¹⁷. Esta posibilidad solo se encuentra limitada respecto de la documentación que tenga la calidad de reservada, que deberá someterse al tratamiento establecido en el artículo 36 del CPACA, en lo relativo a la formación de cuadernos separados¹⁸.

¹⁵ Ley 80 de 1993 “Artículo 24. Del principio de transparencia. En virtud de este principio: [...] 4o. Las autoridades expedirán a costa de aquellas personas que demuestren interés legítimo, copias de las actuaciones y propuestas recibidas, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes, procedimientos y privilegios”.

¹⁶ Ley 1712 de 2014 “Artículo 2º. Principio de máxima publicidad para titular universal. 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”.

¹⁷ MATA LLANA CAMACHO Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma a la Ley 80 de 1993. Universidad Externado de Colombia, Cuarta edición, 2015, pp 139.

¹⁸ Resultan relevantes las consideraciones expuestas en el concepto C- 322 del 16 de junio de 2020 –radicado No. 2202013000005088–, sobre la aplicación del artículo 36 del CPACA en torno al manejo de información reservada en cuadernos separados: “tratándose de información sometida a reserva, considera esta Agencia que el tratamiento que corresponde a esta información es el procedente a partir de lo dispuesto en el artículo 36 del CPACA sobre la formación y examen de expedientes, en el que se establece que los documentos sometidos a reserva deberán insertarse en un cuaderno separado del expediente principal, el cual no podrá ser consultado por la ciudadanía o interesados en general. El manejo de estos documentos conforme lo indica esta norma, permite guardar la reserva a la que están sometidos dichos documentos en el marco de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En efecto, el principio o regla general consiste en la máxima publicidad de la información pública y lo excepcional es la reserva, razón por la cual el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014 incluso exige la divulgación parcial de la información contenida en un documento, cuando este contenga parte de información sometida a reserva, pero también incluya información que no esté afectada por la reserva. Además, dicha disposición establece que la reserva de acceso a la información aplica respecto al contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia¹⁹. Sin perjuicio de lo anterior, es posible que el contenido de todo el documento o expediente no deba ser objeto de publicidad por estar amparado de forma íntegra por la reserva, dada su conexión con las causales establecidas en la Constitución o la ley, como puede ser los secretos comerciales o industriales.

De esta forma, cuando el documento contractual contenga información sensible, clasificada o reservada, para proteger la reserva de información, las autoridades deben abstenerse de publicar en el SECOP la información que tiene protección especial o está sometida a reserva, o según el caso, suministrarla. En tal sentido, el segundo inciso del artículo 25 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 2º de la Ley 1755 de 2015: "La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella". Por ello, la entidad estatal puede no publicar o suministrar algún documento del proceso o aparte del mismo que contenga información clasificada o reservada, como puede ser el caso de los secretos comerciales e industriales, para no divulgarlo, pero debe publicar los demás documentos o los apartados de estos, en caso de que estos no gocen de reserva. Lo anterior, sin perjuicio de que, dependiendo de la información en específico, todo el

procesos de contratación, sin que se vean lesionados los intereses de los titulares de la información o contrariadas las normas del régimen de protección de datos personales".

¹⁹ "Artículo 21. DIVULGACIÓN PARCIAL Y OTRAS REGLAS. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público, pero no de su existencia.

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

documento o expediente no pueda publicarse o suministrarse, por ampararse en su integridad en alguna causal de reserva, dada la conexión de su contenido con la información que el constituyente o el legislador decidió limitar en cuanto a su publicidad o suministro.

Al respecto, el Decreto 1081 de 2015 en su artículo 2.1.1.4.3.2 establece que, si un mismo acto o documento contiene información que puede divulgarse y a su vez, información clasificada o reservada, la entidad debe revelar los datos no protegidos y presentar los fundamentos constitucionales y legales por los que retiene los datos que no puede divulgar. De igual modo, deben revisar si los documentos contienen datos que no deban divulgarse, conforme a los fundamentos constitucionales y legales, y por tanto, tachar los apartes clasificados o reservados del documento, anonimizar, transliterar o editar el documento para suprimir la información que no puede difundirse; así como abrir un nuevo expediente con la información pública que pueda divulgarse; o en su defecto, acudir a las acciones que sean necesarias para cumplir con su deber de permitir el acceso a toda aquella información que no esté clasificada o reservada, teniendo en cuenta el formato y medio de conservación de la información.

Así mismo, el Archivo General de la Nación como entidad encargada de liderar la Política de archivo y gestión documental a nivel nacional, expidió el Acuerdo 001 de 2024 "Por el cual se establece el Acuerdo Único de la Función Archivística, se definen los criterios técnicos y jurídicos para su implementación en el Estado Colombiano y se fijan otras disposiciones", que en su artículo 7.1.3.²⁰ preciso que la reserva aplica a la información, no a los documentos, para

²⁰ Artículo 7.1.3. Reserva de la información. Criterios. En concordancia con lo establecido en la Ley 1712 de 2014, Ley de transparencia y de Acceso a la Información Pública, la reserva aplica a la información, no a los documentos, para lo cual el responsable de la información verificará qué información está sometida a reserva y cuál no, y elaborará una versión pública que mantenga la reserva de los titulares de los datos, para garantizar el principio de máxima publicidad y conforme a las disposiciones legales vigentes sobre el acceso a la información.

Parágrafo 1. De existir reserva legal, se aplicarán, como mínimo, los siguientes criterios:

1. La reserva opera sobre el contenido del documento, no sobre la existencia de este. Estos documentos deben ser identificados de manera clara en los instrumentos de la gestión de información pública.

2. La reserva legal solo opera sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, no sobre los procesos o actuaciones de los que hace parte. Para tal efecto se realizarán versiones públicas de estos documentos, que impidan la identificación de los titulares de los datos personales, como lo ordena la normativa vigente.

3. La reserva deberá ser temporal, como lo determine la Ley.

Parágrafo 2. Para elaborar versiones públicas de documentos que contengan información clasificada o reservada, la entidad aplicará estándares para la anonimización de datos. El proceso de anonimización de datos requiere una adecuada comprensión del propósito final y uso de la información. Por tal motivo, es

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lo cual el responsable de la información verificará qué información está sometida a reserva, y elaborará una versión pública que mantenga la reserva de los titulares de los datos, con el fin de garantizar el principio de máxima publicidad y conforme a las disposiciones legales sobre el acceso a la información. Al respecto, el parágrafo primero del referenciado artículo dispone algunos criterios para la reserva información:

Parágrafo 1. De existir reserva legal, se aplicarán, como mínimo, los siguientes criterios:

1. La reserva opera sobre el contenido del documento, no sobre la existencia de este. Estos documentos deben ser identificados de manera clara en los instrumentos de la gestión de información pública.
2. La reserva legal solo opera sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, no sobre los procesos o actuaciones de los que hace parte. Para tal efecto se realizarán versiones públicas de estos documentos, que impidan la identificación de los titulares de los datos personales, como lo ordena la normativa vigente.
3. La reserva deberá ser temporal, como lo determine la Ley.

Ahora bien, para elaborar estas versiones públicas que contengan información clasificada o reservada, la entidad debe aplicar estándares para la anonimización de datos, teniendo en cuenta la normativa vigente para la protección de datos personales y acceso a la información, como lo dispone el parágrafo segundo del artículo 7.1.3. del Acuerdo 001 del Archivo General de la Nación. De esta manera, cuando el documento contractual tenga información clasificada o reservada, las autoridades deben abstenerse de publicar en el SECOP la información que tenga dicho carácter, por tanto, deberá publicar la información de forma parcial. En este asunto que nos compete, debe resaltarse que en el momento de publicar los documentos del proceso debe revisarse si los oferentes o diferentes proponentes o contratistas están remitiendo información que se considera un secreto comercial o industrial, evento en el cual debe aplicar

importante que el administrador de los documentos identifique los datos objeto de anonimización en articulación con la normativa vigente para la protección de datos personales y acceso a la información

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estándares de anonimización o de restricción de la información que se considera clasificada.

A partir de lo expuesto, la empresa industrial y comercial del Estado debe verificar, en cada una de las etapas —precontractual, contractual y poscontractual—, la correcta aplicación de criterios destinados a restringir la divulgación de información considerada clasificada, por contener secretos comerciales, industriales o información estratégica de los proveedores, que este amparado bajo el secreto empresarial. Dichos criterios deberán observarse en el trámite y publicación dentro del SECOP II, en los módulos de régimen especial, tanto con o sin oferta.

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

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse a un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política. Artículos 74 y 209

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 1150 de 2007. Literal c), artículo 3
- Ley 1712 de 2014. Literal e), artículo 9
- Ley 1712 de 2014. Artículo 5
- Ley 1712 de 2014. Literal g), artículo 11
- Ley 2195 de 2022. Artículo 53
- Decreto 1081 de 2015. Artículo 2.1.1.2.1.7
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.1.7.1
- Circular Externa Única, disponible [aquí](#)
- Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, disponible [aquí](#)
- Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.
- BOBBIO, Norberto. Democracia y secreto. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- MATAALLANA CAMACHO Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma a la Ley 80 de 1993. Universidad Externado de Colombia, Cuarta edición, 2015.
- Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto 22-196277 del 22 de junio de 2022; Concepto 17-394944- -1 del 5 de enero de 2018.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, esta Subdirección se ha referido en los Conceptos CU-367 del 23 de julio de 2020, reiterado en los conceptos: C-433 de 24 de julio de 2020, C-468 del 24 de julio de 2020, C-474 de 24 de julio de 2020, C-488 del 28 de julio de 2020, C-544 del 21 de agosto de 2020, C-575 del 27 de agosto de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-094 del 13 de abril de 2021, C-068 del 22 de abril de 2021, C-185 del 29 de abril de 2021 y C-472 del 6 de septiembre de 2021. De igual manera, recientemente, se pronunció sobre la interpretación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, en los conceptos 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-337 del 25 de mayo de 2022, C-348 del 13 de junio de 2022, C-480 del 18 de julio de 2022, C-544 del 29 de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

agosto de 2022, C-555 del 6 de septiembre de 2022, C- 821 de 29 de noviembre de 2022 y C-071 del 28 de marzo de 2023, 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>

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

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 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: Kelmis Yirama Brugés Alvarado
Analista T2-04 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Adriana López Rodríguez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

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