

## 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 Ley 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019.

### CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico

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

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

primero-. Asimismo, dispone que "Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza" –art. 40, inciso primero-. De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales.

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

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

La remisión del artículo 1957 del Código Civil resulta particularmente relevante tratándose de bienes de propiedad estatal, pues impone verificar previamente que el bien se encuentre en el comercio. En este punto es necesario distinguir entre los bienes de uso público y los bienes fiscales. Los primeros, conforme al artículo 63 de la Constitución Política, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, de modo que no pueden ser objeto de permuta mientras conserven esa destinación; su disposición exige, previamente, la desafectación por la autoridad competente y conforme al procedimiento que corresponda. Los bienes fiscales, en cambio, pertenecen al Estado en condiciones análogas a las de un particular y se encuentran en el comercio, razón por la cual pueden ser objeto de actos de disposición, incluida la permuta, siempre que se observen las autorizaciones, formalidades y controles previstos en el ordenamiento. La verificación de la naturaleza del bien, de su situación jurídica y de la ausencia de afectaciones, gravámenes o limitaciones al dominio constituye, por tanto, un presupuesto previo a la estructuración de la operación.

### PERMUTA – Cumplimiento – Condiciones – Artículo 2.2.1.2.1.4.10.

La contratación directa para adquirir bienes inmuebles exige que la Entidad Estatal observe un procedimiento mínimo orientado a garantizar la adecuada satisfacción de la necesidad pública y la transparencia de la decisión. En primer lugar, debe obtener un avalúo técnico elaborado por una entidad especializada, con el fin de contar con una valoración objetiva de los inmuebles que podrían atender la necesidad identificada. En segundo término, la entidad debe realizar un análisis comparado de las alternativas disponibles, evaluando las condiciones físicas, jurídicas y económicas de cada inmueble

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

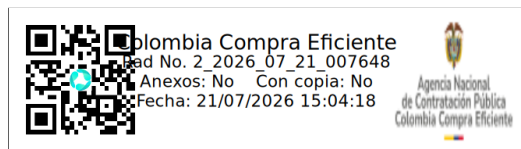
y contrastándolas con los principios de planeación, eficiencia, responsabilidad y selección objetiva que rigen la contratación estatal. Finalmente, se prevé una excepción: cuando la entidad decide vincularse a un proyecto inmobiliario para obtener el inmueble requerido, no está obligada a realizar el avalúo inicial, pues la valoración y estructuración técnica del bien se integran en el propio desarrollo del proyecto, lo que satisface la exigencia de contar con información suficiente para adoptar la decisión de adquisición.

A las anteriores exigencias se suman las que rigen toda contratación directa. De una parte, los estudios y documentos previos, que deben identificar la necesidad, su justificación y el fundamento jurídico de la modalidad escogida. De otra, el acto administrativo de justificación de la contratación directa, exigido por el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, en el cual la entidad debe señalar la causal invocada, el objeto, el presupuesto y las condiciones que se exigirán al contratista, así como el lugar de consulta de los estudios previos. Igualmente, la actuación y el contrato deben publicarse en el SECOP en cumplimiento del principio de publicidad. Finalmente, aunque en la contratación directa las garantías no son obligatorias, la entidad debe justificar en los estudios previos la decisión de exigir las o de prescindir de ellas, según el análisis de riesgos de la operación.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 21 de julio de 2026

Señor  
**Ciudadano**  
Bogotá D.C.



### Concepto C-955 de 2026

**Temas:** EGCAP – Ámbito de aplicación – Entidades estatales / CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico / CONTRATO DE PERMUTA O CAMBIO – Definición – Características / PERMUTA – Cumplimiento – Condiciones – Artículo 2.2.1.2.1.4.10.

**Radicación:** Respuesta a la consulta con radicado No. 1\_2026\_06\_10\_007877

Estimado Señor Ciudadano:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta del 10 de junio de 2026, en la cual pregunta lo siguiente:

“i) procedencia jurídica de la permuta entre bienes fiscales y bienes privados; naturaleza jurídica del contrato y el régimen aplicable; iii) modalidad de selección procedente, conforme a la Ley 80/1993, Ley 1150/2007, Decreto 1082/2015 y demás normas pertinentes; iv) requisitos legales, técnicos, financieros y presupuestales previos, incluyendo competencia, estudios, avalúos, situación jurídica de los inmuebles y registros correspondientes; v) procedencia de compensaciones económicas por diferencias de valor; vi) mecanismos de protección del patrimonio público; vii) requisitos para el perfeccionamiento, ejecución y transferencia del dominio; viii) viabilidad

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de estructurar una operación que combine adquisición y enajenación mediante permuta; y ix) jurisprudencia y doctrina”.

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: ¿En qué condiciones legales y procedimentales es viable que una Entidad Estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública estructure y ejecute un contrato de permuta de bienes inmuebles con un particular?

### II. Respuesta:

Conforme al problema jurídico de su consulta, pese a la derogatoria del artículo 143 del Decreto Ley 222 de 1983, las reglas del contrato de permuta se integran al EGCAP en los términos de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993; razón por la cual, con excepción de las materias reguladas en el Estatuto

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de Contratación, esta tipología contractual se sujeta a las normas del derecho privado. Dicho negocio es un acto de enajenación, es decir, implica "Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad". Asimismo, de acuerdo con los artículos 1958 del Código Civil y 910 del Código de Comercio, el cambio sigue las reglas de la compraventa en todo lo que no se oponga su naturaleza. Ahora bien, como requisitos especiales en el caso de los municipios debe aplicarse el parágrafo cuarto del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues dispone que "De conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: [...] 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles [...]". En el caso, de los departamentos, la Ley 2200 en su artículo 19, numeral 31° prescribe: "[...] Son funciones de las Asambleas Departamentales: "31. Autorizar al Gobernador del Departamento para comprometer vigencias futuras, negociar empréstitos, enajenar bienes [...]". Con respecto, a entidades descentralizadas, esto dependerá de sus estatutos internos.

Por otra parte, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 prescribe lo siguiente: "Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad". En esta línea, las permutas que tengan por objeto bienes inmuebles también requieren escritura pública, al implicar una mutación del derecho real de dominio y se trata de una formalidad *ad substantiam actus* regulada en el artículo 1956 del Código Civil. La sola manifestación escrita del acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, en los términos del inciso primero del artículo 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, no es suficiente para perfeccionar una permuta de bienes inmuebles. En este tipo de operaciones, la escritura pública constituye una solemnidad esencial para la existencia misma del contrato; por tanto, su ausencia implica que el negocio jurídico no se perfecciona ni produce efectos atributivos de dominio, de modo que, sin dicha formalidad, jurídicamente no existe la permuta.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Respecto al procedimiento, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 excepciona los procedimientos con pluralidad de oferentes y permite la contratación directa para "El arrendamiento o adquisición de inmuebles". En consecuencia, dado que la permuta es un título para adquirir la propiedad del bien entregado por la otra parte, este tipo de contratos solo puede celebrarse directamente cuando recaen sobre bienes inmuebles. Debe precisarse que en la permuta la entidad no solo adquiere, sino que simultáneamente enajena un bien de su propiedad, sin que ello desplace la operación al régimen de enajenación de bienes del Estado, pues se trata de un negocio unitario en el que la transferencia que realiza la entidad es la contraprestación de la adquisición y no una operación autónoma de disposición. Presupuesto de todo lo anterior es que el bien estatal tenga naturaleza fiscal y se encuentre en el comercio, pues los bienes de uso público son inalienables conforme al artículo 63 de la Constitución Política. En tales eventos, la actuación contractual debe documentar de manera expresa y suficiente el cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015, particularmente en lo relativo a la identificación de la necesidad, la valoración del inmueble y el análisis de las alternativas de adquisición, garantizando así la trazabilidad y la conformidad normativa del proceso.

Así las cosas, la permuta constituye un título idóneo para la adquisición y enajenación de bienes inmuebles en el ámbito público. Cuando existen diferencias de valor entre los bienes objeto de intercambio, procede la fijación de compensaciones económicas para garantizar el equilibrio prestacional y prevenir detrimentos patrimoniales. En todo caso, debe observarse la regla prevista en el artículo 1850 del Código Civil, según la cual: "Cuando el precio consiste parte en dinero i parte en otra cosa, se entenderá permuta si la cosa vale más que el dinero; i venta en el caso contrario".

En todo caso, se recuerda que, en la etapa de planeación, y antes de la celebración del contrato de permuta, la entidad debe contar con CDP y RP cuando exista una compensación económica a favor del particular. Esta exigencia deriva de la Ley 80 de 1993 y del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que obligan a garantizar la disponibilidad de recursos antes de asumir obligaciones. La expedición de estos soportes materializa el principio de legalidad del gasto público, conforme al mandato que exige que toda actuación estatal cuente con apropiación presupuestal válida y suficiente. Asimismo, su

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estructuración exige incorporar mecanismos de protección del erario —como estudios de mercado, análisis de riesgos, verificación de cargas urbanísticas y trazabilidad documental—. Su perfeccionamiento y transferencia de dominio quedan supeditados al cumplimiento estricto de las solemnidades de la contratación estatal y del régimen inmobiliario, incluyendo la firma de escritura pública, el registro y la entrega material. En este sentido, es viable articular operaciones complejas de adquisición y enajenación vía permuta, siempre que se ciñan al marco legal y se acredite su conveniencia técnica y financiera con fundamento en los principios de economía y planeación.

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

### III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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 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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

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

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

---

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

[...]

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

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

<sup>2</sup> El inciso primero de norma disponía que, conforme al principio de transparencia, “*La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos*, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente” (Énfasis fuera de texto). La expresión en cursiva fue declarada exequible

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del negocio jurídico por selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía o contratación directa, debe aplicarse la regla general de licitación pública<sup>3</sup>.

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

---

por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-400 de 1999, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, y derogado integralmente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

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

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

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

suscriben, cuya celebración no se encuentra limitada, de forma exclusiva, a las entidades referidas en la Ley 80 de 1993, sino que, puede ser suscrito por entidades públicas con regímenes especiales de contratación, caso en el cual se tratará de un contrato estatal de régimen exceptuado<sup>6</sup>.

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

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone que “Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–. De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales<sup>7</sup>. Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

“[...] no hace otra cosa que aprovechar ciertos principios rectores de la contratación general que aunque tengan su consagración en códigos de derecho privado como el civil o el comercial, no son propios y exclusivos

---

<sup>6</sup> Por ello, “[...] la clasificación de estatal, respecto de un determinado contrato, no determina, *per se*, el régimen legal que deba aplicársele al mismo, puesto que resulta perfectamente posible, incluso en relación con contratos estatales propiamente dichos, que las normas sustanciales a 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*).

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

de este derecho. Baste pensar en los requisitos de consentimiento válido, objeto y causa lícitos, capacidad, elementos esenciales según la naturaleza de cada contrato, responsabilidad, naturaleza de las obligaciones emanadas de los mismos, etc. etc. Extremos éstos que de derecho privado no tienen sino su presentación formal o el nombre y que la tradición, desde su origen romano, se acostumbró a calificarlos así y a no preocuparse por su cuestionamiento o definición.

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

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

Esta precisión es importante, porque la permuta se encuentra tipificada en el Código Civil y allí se encuentra gran parte de su régimen jurídico, sin perjuicio de normas especiales sobre la materia. Así, pese a la derogatoria del artículo 143 del Decreto Ley 222 de 1983, autores como BONIVENTO FERNÁNDEZ estiman que “La Ley 80 de 1993, que no cita el contrato de permuta, tampoco lo excluye. Esto es, la permuta estatal se celebrará en todos los casos en que las entidades mencionadas en el artículo 2º de dicha ley cambien cosas muebles e inmuebles”<sup>9</sup>.

El artículo 1955 del Código Civil establece que “La permutación o cambio es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro”. Dicha definición es incompleta. Por un lado, el artículo 1956 *ibidem* permite la permuta de derechos hereditarios, con lo cual no se

---

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

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

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

La remisión del artículo 1957 del Código Civil resulta particularmente relevante tratándose de bienes de propiedad estatal, pues impone verificar previamente que el bien se encuentre en el comercio. En este punto es necesario distinguir entre los bienes de uso público y los bienes fiscales. Los primeros, conforme al artículo 63 de la Constitución Política, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, de modo que no pueden ser objeto de permuta mientras conserven esa destinación; su disposición exige, previamente, la desafectación por la autoridad competente y conforme al procedimiento que corresponda. Los bienes fiscales, en cambio, pertenecen al Estado en condiciones análogas a las de un particular y se encuentran en el comercio, razón por la cual pueden ser objeto de actos de disposición, incluida la permuta, siempre que se observen las autorizaciones, formalidades y controles previstos en el ordenamiento. La verificación de la naturaleza del bien, de su situación jurídica y de la ausencia de afectaciones, gravámenes o limitaciones al dominio constituye, por tanto, un presupuesto previo a la estructuración de la operación.

La permuta es un antecedente de la compraventa, pues el trueque –al superar la donación– fue la principal forma de adquisición de bienes y servicios; sin embargo, ANDRÉS BELLO reguló esta institución después de la compraventa, ya que la introducción de la moneda redujo la aplicación del cambio<sup>11</sup>. De igual

---

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

<sup>11</sup> En efecto, “Para una parte de la doctrina sociológica y antropológica, la forma primitiva del cambio fue la donación, la que, a su vez, esperaba del beneficiario una nueva donación en favor del donante. De modo que, al generalizarse esta práctica, las donaciones se hacían para recibir otras donaciones. Sea ello cierto o no, de acuerdo a la opinión más influyente, el cambio se realizaba mediante permuta o trueque de una cosa por otra cosa. Mientras no se conoció la moneda, fue éste el único medio con que las personas contaban para

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

manera, Marcel Planiol y George Ripert expresan: “La permuta, es con relación a la venta, el contrato primitivo, de donde se derivó ésta, al idear el hombre el empleo en sus permutas de un objeto intermediario, que sirviese de común medida a las cosas permutadas”<sup>12</sup>. Lo anterior no obsta para que los pagos se realicen parte en dinero y parte en especie. Al respecto, los artículos 1850 del Código Civil y 905 del Código de Comercio fundamentan las “permutas con saldo” al precisar lo siguiente: “Cuando el precio consiste parte en dinero y parte en otra cosa, se entenderá permuta si la cosa vale más que el dinero; y venta en el caso contrario”<sup>13</sup>.

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

Para efectos de la integración normativa, los artículos 1958 del Código Civil y 910 del Código de Comercio prescriben que “Las disposiciones relativas a la compraventa se aplicarán a la permutación en todo lo que no se oponga a la naturaleza de este contrato”. Por su parte, el artículo 1958 del Código Civil también agrega que “[...] *cada permutante será considerado como vendedor de*

---

obtener lo que necesitaban. Esto [...] no deja de provocar importantes dificultades prácticas desde el punto de vista económico, debido a que obliga a una coincidencia entre las necesidades que se tienen y el modo de satisfacerlas con lo que la contraparte ofrece. Tales dificultades pudieron ser superadas con la aparición del dinero como signo y medida de valor y también como medio de cambio, permitiendo que el comprador pueda adquirir los bienes que desee con el dinero que tenga y el vendedor, a su vez, pueda invertir el dinero recibido de la forma que mejor le parezca [...]” (Cfr. WALKER SILVA, Nathalie. Contrato de permuta o cambio. En: Contratos: parte especial. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023. pp. 185-186).

<sup>12</sup> PLANIOL, Marcel; RIPERT, Georges. Tratado elemental de derecho civil. Teoría general de los contratos especiales. México: Cardenas Editor y Distribuidor, 1983. p. 288.

<sup>13</sup> Para la doctrina, “La permuta con pago adicional de un saldo es aquella en que una de las partes, además del objeto permutado, tiene que abonar cierta suma de dinero o realizar una prestación destinada a restaurar el equilibrio entre el valor de lo dado por ella y lo por ella recibido [...]. Toda suma de dinero entregada aparte del objeto permutado se denomina saldo. Para que la permuta con saldo no se convierta en una compraventa, es preciso que la cosa que se dé valga más que el saldo en dinero. Únicamente cuando el dinero sea igual o superior en valor a la cosa, habrá compraventa [...]” (PERÉZ VIVES, Op. cit., p. 360)

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*la cosa que da, y el justo precio de ella a la fecha del contrato se mirará como el precio que paga por lo que recibe en cambio” (Énfasis fuera de texto).* Bajo esta perspectiva, el contrato de cambio es un negocio jurídico en el que cada parte dispone de una cosa propia y adquiere otra ajena: como cada uno es vendedor de lo que da y comprador de lo que recibe, la permuta se considera como una doble compraventa<sup>14</sup>.

De esta remisión se desprenden consecuencias relevantes para la protección del patrimonio público. En primer lugar, siendo cada permutante vendedor de lo que da y comprador de lo que recibe, y aplicándose las disposiciones de la compraventa en lo compatible, la permuta de bienes inmuebles queda cobijada por la rescisión por lesión enorme en los términos de los artículos 1946 y siguientes del Código Civil, de modo que la desproporción sustancial entre el valor de los bienes intercambiados no solo compromete la responsabilidad de los servidores públicos intervinientes sino que puede afectar la estabilidad misma del negocio. En segundo lugar, cada permutante queda obligado al saneamiento por evicción y por vicios redhibitorios respecto del bien que transfiere, obligación que la Entidad Estatal asume como cualquier vendedor y que debe ser considerada en la estructuración de la operación y en el análisis de riesgos. Estos dos institutos, junto con el avalúo técnico y las autorizaciones corporativas, constituyen las garantías propiamente jurídicas de equivalencia prestacional, sin perjuicio de las medidas de gestión que la entidad adopte.

En lo que atañe a los requisitos exigibles, es necesario tener en cuenta que el contrato de permuta es un acto de enajenación, es decir, implica “Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad”<sup>15</sup>. “Conforme a lo explicado, el contrato de permuta se somete supletoriamente al régimen de la compraventa, salvo en aquellos puntos en los que dicha regulación resulte incompatible con su naturaleza.

Ahora bien, en el caso de los municipios debe aplicarse el parágrafo cuarto del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues dispone que “De conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: [...] 3.

<sup>14</sup> GÓMEZ ESTRADA, César. De los principales contratos civiles. Quinta edición. Bogotá: Temis, 2025. pp. 149-150.

<sup>15</sup> Cfr. <https://dpej.rae.es/lema/enajenar>. Consultado el 27 de febrero de 2026.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Enajenación y compraventa de bienes inmuebles [...]”. En el caso, de los departamentos, la Ley 2200 en su artículo 19, numeral 31° prescribe: “[...] Son funciones de las Asambleas Departamentales: “31. Autorizar al Gobernador del Departamento para comprometer vigencias futuras, negociar empréstitos, enajenar bienes [...]”. Con respecto, a entidades descentralizadas, esto dependerá de sus estatutos internos. Tratándose de entidades del orden nacional, no existe una exigencia general de autorización corporativa previa equivalente a la prevista para municipios y departamentos, sin perjuicio de las competencias internas de disposición de bienes que definan sus normas de creación, sus estatutos y sus manuales de contratación, así como de las autorizaciones que exija la normativa presupuestal o sectorial aplicable.

Por otra parte, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 prescribe lo siguiente: “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. En consecuencia, las permutas que tengan por objeto bienes raíces también requieren escritura pública, pues implican una mutación del derecho real de dominio y se trata de una formalidad *ad substantiam actus* prevista en el artículo 1956 del Código Civil<sup>16</sup>. No basta elevar por escrito el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación como indica el inciso primero del artículo 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: tratándose de inmuebles, la ausencia de escritura hace inexistente el contrato de permuta.

Respecto al procedimiento, aunque el artículo 147 del Decreto Ley 222 de 1983 está derogado, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 excepciona los procedimientos con pluralidad de oferentes y permite la contratación directa para “El arrendamiento o adquisición de inmuebles”. La compraventa es el principal título traslativo del derecho de dominio, pero los artículos 745 y 765 del Código Civil se refieren igualmente a la permuta y a la donación. Para la doctrina, [...] estos son títulos que abren la compuerta para la

---

<sup>16</sup> De acuerdo con la norma citada, “El cambio se reputa perfecto por el mero consentimiento, excepto que una de las cosas que se cambian o ambas sean bienes raíces o derechos de sucesión hereditaria, en cuyo caso, para la perfección del contrato ante la ley, será necesaria escritura pública”.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

posterior adquisición del dominio a través del modo [...]”<sup>17</sup>. Por lo general, dicho modo corresponde a la tradición, la cual se efectúa con registro de la escritura en el registro de instrumentos públicos cuando se trata de inmuebles –artículos 740 y 756 *ibidem*–.

Ahora bien, la anterior conclusión exige una precisión adicional, pues en la permuta la Entidad Estatal no solo adquiere un inmueble sino que simultáneamente enajena uno de su propiedad, y la enajenación de bienes del Estado se rige, por regla general, por la modalidad de selección abreviada prevista en el literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, desarrollada en los artículos 2.2.1.2.2.1.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015. La aparente concurrencia de dos modalidades se resuelve atendiendo a la unidad del negocio jurídico: en la permuta la transferencia que realiza la entidad no constituye una operación autónoma de enajenación dirigida al mercado, sino la contraprestación correlativa de la adquisición, de modo que no existen dos contratos escindibles sometidos a procedimientos distintos, sino uno solo cuya causa es el intercambio. Por ello, el título habilitante es el del literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, sin que resulte procedente fraccionar la operación. Cuestión distinta —y sometida al régimen de enajenación— es aquella en que la entidad decide disponer de un bien fiscal sin adquirir simultáneamente otro, o en la que el intercambio es meramente instrumental de una enajenación que constituye el verdadero propósito de la operación, supuesto en el cual la calificación del negocio deberá atender a su causa real y no a su denominación. Corresponde a cada entidad, bajo su responsabilidad, verificar en el caso concreto cuál de las dos hipótesis se configura. En estos casos, los documentos del proceso deben reflejar el cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015<sup>18</sup>, cuyo tenor literal prescribe:

---

<sup>17</sup> VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Bienes. 16° ed. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2022. p. 299.

<sup>18</sup> El artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 dispone que “Las Entidades Estatales pueden adquirir bienes inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

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

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

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[...] Las Entidades Estatales pueden adquirir bienes inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Avaluar con una institución especializada el bien o los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades que tiene la Entidad Estatal.
2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de adquisición, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.
3. La Entidad Estatal puede hacer parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad que ha identificado, caso en el cual no requiere el avalúo de que trata el numeral 1 anterior.

La contratación directa para adquirir bienes inmuebles exige que la Entidad Estatal observe un procedimiento mínimo orientado a garantizar la adecuada satisfacción de la necesidad pública y la transparencia de la decisión. En primer lugar, debe obtener un avalúo técnico elaborado por una entidad especializada, con el fin de contar con una valoración objetiva de los inmuebles que podrían atender la necesidad identificada. En segundo término, la entidad debe realizar un análisis comparado de las alternativas disponibles, evaluando las condiciones físicas, jurídicas y económicas de cada inmueble y contrastándolas con los principios de planeación, eficiencia, responsabilidad y selección objetiva que rigen la contratación estatal. Finalmente, se prevé una excepción: cuando la entidad decide vincularse a un proyecto inmobiliario para obtener el inmueble requerido, no está obligada a realizar el avalúo inicial, pues la valoración y estructuración técnica del bien se integran en el propio desarrollo del proyecto, lo que satisface la exigencia de contar con información suficiente para adoptar la decisión de adquisición.

A las anteriores exigencias se suman las que rigen toda contratación directa. De una parte, los estudios y documentos previos, que deben identificar la necesidad, su justificación y el fundamento jurídico de la modalidad escogida. De otra, el acto administrativo de justificación de la contratación directa, exigido por el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, en el cual la entidad debe señalar la causal invocada, el objeto, el presupuesto y las condiciones que se exigirán al contratista, así como el lugar de consulta de los estudios previos. Igualmente, la actuación y el contrato deben publicarse en el SECOP en cumplimiento del principio de publicidad. Finalmente, aunque en la contratación directa las garantías no son obligatorias, la entidad debe justificar en los estudios

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

previos la decisión de exigirlos o de prescindir de ellas, según el análisis de riesgos de la operación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es pertinente señalar que la permuta constituye un título válido para la adquisición de bienes, y que, cuando los objetos de intercambio presentan diferencias de valor, resulta procedente pactar compensaciones económicas que aseguren el equilibrio de la operación y eviten un eventual detrimento patrimonial. En todo caso, debe observarse la regla prevista en el artículo 1850 del Código Civil, según la cual: “Cuando el precio consiste parte en dinero i parte en otra cosa, se entenderá permuta si la cosa vale más que el dinero; i venta en el caso contrario”. A partir de estas precisiones, en la etapa de planeación previa a la celebración del contrato de permuta, la Entidad Estatal debe expedir el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y, posteriormente, efectuar el Registro Presupuestal (RP) cuando la operación incluya el pago de una compensación económica a favor del particular. Esta exigencia deriva de la sujeción estricta de las entidades a la Ley 80 de 1993<sup>19</sup> y al Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>20</sup>, los cuales imponen el deber de contar con disponibilidad de recursos para asumir cualquier gasto u obligación contractual. La expedición del CDP y del RP materializa el principio de legalidad del gasto público, expresión del mandato constitucional que exige que toda actuación estatal se encuentre respaldada por apropiaciones presupuestales válidas y suficientes. En consecuencia, la permuta con compensación solo puede estructurarse y perfeccionarse cuando la entidad acredita, de manera previa y documentada, la existencia de los recursos necesarios, conforme al régimen presupuestal que rige la administración pública.

---

<sup>19</sup> El numeral 6° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 dispone que: Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.

Así mismo, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 prescribe: ARTICULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

<sup>20</sup> El artículo 71 del Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico del Presupuesto– establece que: “Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin [...]”.

## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

Asimismo, deben incorporarse mecanismos de protección del patrimonio público, tales como estudios de mercado, análisis de riesgos, verificación de cargas urbanísticas y aseguramiento de la trazabilidad documental. El perfeccionamiento, ejecución y transferencia del dominio exige el cumplimiento de las solemnidades propias de los contratos estatales y de los actos de enajenación de bienes inmuebles, incluyendo escritura pública, registro y entrega material. La transferencia del dominio se produce, en efecto, con la tradición, que respecto de inmuebles se realiza mediante la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, conforme a los artículos 740 y 756 del Código Civil y al Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos. Hasta ese momento la escritura pública, aun otorgada, constituye únicamente el título, sin efecto traslativo. Finalmente, es posible estructurar una operación que combine adquisición y enajenación mediante permuta, siempre que se respete el marco normativo aplicable y se soporte adecuadamente la conveniencia de la institución, fundado en el principio de economía y con ello del de planeación.

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

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### IV. Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículos 63, 150, 190, 313 y 352.
- Código Civil, artículos 740, 745, 756, 765, 1850, 1946 y siguientes, 1955, 1956, 1957 y 1958.
- Código de Comercio, artículos 905 y 910.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 13, 25, 32, 39, 40 y 41.
- Ley 136 de 1994, artículo 32.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Decreto Ley 111 de 1996, artículo 71 y 110.
- Ley 2200 de 2022, artículo 19.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.1.2.1.4.10 y 2.2.1.2.2.1.1 y siguientes.

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto C-266 del 4 de marzo de 2026 realizó un análisis sobre el contrato de permuta de bienes inmuebles. En este sentido, este concepto retoma dicha postura y lo complementa con nuevas consideraciones. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/conoce-la-relatoria>

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación:  
<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

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

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

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

- 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)

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

- Correo de radicación de correspondencia:  
[ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co](mailto:ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co)
- Formulario web para PQRSD:  
<https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

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

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

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

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

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

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

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

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo  
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS