



SECOPI – Deber de publicidad – Finalidad – Principio de publicidad

[...] las entidades deben cumplir con el principio de publicidad respecto de su actividad contractual como garantía para los administrados, para conocer las actuaciones y participar en el control de estas, siendo el SECOPI la herramienta que dispuso el Estado para que las entidades cumplan el principio de publicidad. Conforme a lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto 4201912000007289 del 4 de diciembre de 2019, sostuvo que la disposición del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 debe armonizarse con lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 citado, donde se relacionan los documentos que se deben publicar en el SECOPI, como un desarrollo de los principios de transparencia y publicidad, que busca permitir, mediante la publicación, que la ciudadanía pueda conocer la actividad contractual de las entidades, comoquiera que tales documentos dan cuenta de las decisiones de la Administración pública en beneficio del interés general y que por tanto incumben a la ciudadanía.

En conclusión, el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 desarrolla los principios de publicidad y transparencia de las actuaciones contractuales, del cual se desprende un deber de publicar las actuaciones contractuales, el cual implica que todas las entidades estatales, publiquen los documentos en los que se evidencia el desarrollo de sus procesos de contratación, esto dado que el objetivo del deber de dar publicidad a las actuaciones contractuales es materializar el derecho a conocer e intervenir en las decisiones de la Administración Pública.

DOCUMENTOS DEL PROCESO – Noción – Deber de publicidad – Proceso de contratación

[...] el deber de publicidad de la actividad contractual de las entidades estatales no solo se encuentra regulado por el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, sino que también se fundamenta en la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 1081 de 2015, normas que no solo refuerzan y complementan al régimen de contratación estatal en materia de publicidad, sino que amplían el contenido obligatorio de dicho deber al imponer la publicación de los procedimientos y la información relativa a la gestión contractual, sin el condicionamiento de tratarse de *Documentos del Proceso* expedidos por la entidad estatal.

Esto quiere decir que las entidades estatales, además de los documentos y actos administrativos que expidan durante el *Proceso de Contratación*, deberán publicar los documentos que desarrollan los procedimientos, incluso documentos que no necesariamente son expedidos por ellas pero que hacen parte del proceso, tales como las observaciones formuladas por la ciudadanía al proyecto de pliego de condiciones, o por los proponentes al informe de evaluación, aclaraciones a las ofertas realizadas por oferentes, así como a cualquier otra actuación que a pesar de no tener origen en la entidad estatal, ni encajar en estricto sentido dentro de lo que se entiende por *Documento del Proceso*, hace parte del desarrollo del proceso de contratación, y que por disposición de la Ley de la transparencia y acceso a la información pública, deber ser publicada de manera proactiva por la entidad estatal.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicidad – Fundamento normativo

En cuanto al Plan Anual de Adquisiciones, se aclara que si bien es una herramienta de planeación para los procesos de contratación, cuya naturaleza corresponde a la de un acto administrativo, de conformidad con lo expuesto por esta Subdirección en el concepto C-237 del 24 de abril de 2020 –radicado interno No.





2202013000003074–, este es un acto jurídico independiente de los objetos contractuales a los que se refiere, el cual contiene decisiones relevantes para quienes aspiren a contratar con el Estado y tiene por finalidad informar a los potenciales proveedores de una estimación de las obras, bienes y servicios requeridos por cada entidad.

En ese sentido, el Plan Anual de Adquisiciones no forma parte de la noción de Documentos del Proceso, ni hace parte del Proceso de Contratación, conforme al artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, por lo que el deber de publicarlo encuentra apoyo en normas distintas del artículo 2.2.1.1.1.7.1 *Ibidem*. Es el art. 74 de la Ley 1474 de 2011 el que dispone que a más tardar el 31 de enero de cada año las entidades deben publicar, en su página web, el Plan de Acción para el año siguiente; y el artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015 también exige publicarlo en la página web de la entidad y además en el SECOP; así como también lo indica el citado artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015.

SECOP – Publicidad – Documentos

Las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, así como según el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y los artículos 2.1.1.2.1.7, 2.1.1.2.1.8, 2.1.1.2.1.9 y 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015, deben publicar en SECOP, además del Plan Anual de Adquisiciones, todos los documentos, actos administrativos o actuaciones producidos con ocasión del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su expedición. Dentro de tales documentos encontramos, entre otros, los siguientes: i) el estudio de oportunidad y conveniencia; ii) los estudios y documentos previos –técnicos o no–; iii) el aviso de convocatoria; iv) el proyecto de pliego de condiciones y las observaciones que le formulen; v) el pliego de condiciones o la invitación, así como las observaciones que se les realicen; vi) las actas de la audiencia de asignación de riesgos; vii) el acta de cierre del plazo para presentar ofertas; viii) las adendas; ix) la oferta del adjudicatario, así como las aclaraciones que se le realicen; x) el informe de precalificación y las observaciones que se formulen; xi) el informe de evaluación y las observaciones que se formulen; xii) las respuestas a las observaciones; xiii) el contrato y los otrosíes o modificaciones; xiv) el acta de inicio; xv) las garantías; xvi) el acta de liquidación; xvii) los actos administrativos expedidos con ocasión del procedimiento de selección o la ejecución del contrato, como las resoluciones de apertura, de adjudicación, las que se impongan multas, la cláusula penal o declaren la caducidad del contrato; xviii) los documentos de los procesos por incumplimiento contractual que se lleven a cabo conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, como la citación, las pruebas que se practiquen, la resolución que resuelve la actuación y demás documentos que se produzcan; ix) las reclamaciones que presenten las partes y las respuestas que se expidan a las mismas; xx) las actas de entrega o recibo, xxi) los informes de supervisión y/o interventoría; xxii) en cuanto a la ejecución, de conformidad con el artículo 2.1.1.2.1.8 de Decreto 1081 de 2015, deberán publicarse las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato; xxiii) la liquidación unilateral y xxiv) en general cualquier otro documento producido o expedido con ocasión del Proceso de Contratación, sin importar quién sea su autor –la Administración o el contratista–, con excepción de los que pertenecen al marco de operaciones de bolsa de productos, expresamente excluidos de publicación por el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

SECOP – Contratación directa – Publicidad – Excepciones





[...] en lo que tiene que ver con la modalidad de selección de contratación directa, en virtud de lo dispuesto en lo en el artículo 2.2.1.2.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015 , las entidades no están obligadas a publicar los estudios y documentos previos relacionados con: i) la contratación de empréstitos, ii) los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, y iii) los contratos a los que se refiere el artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1082 de 2015, referido a la adquisición de bienes y servicios del Sector Defensa que requieren reserva para su adquisición. Además, en virtud del artículo 2.2.1.2.1.4.6 *Ibídem*, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección, no estarán obligadas a publicar los Documentos del Proceso referidos a procesos de contratación de bienes y servicios del Sector Defensa, que requieran reserva para su adquisición.





Bogotá D.C., 15 de Junio de 2023



Colombia Compra Eficiente

Rad No. RS20230616006180

Anexos: No Con copia: No

Fecha: 15/06/2023 20:19:13



Señor
XXXX

Concepto C – 196 de 2023

Temas:

SECOPI – Deber de publicación – Finalidad – Principio de publicidad / DOCUMENTOS DEL PROCESO – Noción – Deber de publicación – Proceso de contratación / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicación – Fundamento normativo / SECOPI – Publicación – Documentos / SECOPI – Contratación directa – Publicidad – Excepciones

Radicación:

Respuesta a consulta P20230502003850

Respetado señor González:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la consulta radicada el 2 de mayo de 2023.

1. Problemas planteados

Usted realiza las siguientes preguntas:

“1) Ordena la normativa la publicación en SECOPI II, la publicación de los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, y a continuación hace relación directa sobre la oferta a publicar en relación del adjudicatario de los procesos de selección, excepcionando los relacionados con las llamadas bolsas de productos.

Interrogantes a resolver:

a) Respecto de la interpretación que hemos podido realizar de acuerdo con la redacción del inciso uno del referido artículo, se entiende que la publicidad de la que se trata hace referencia a los procesos competitivos, tales como la selección



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



abreviada, licitación pública y mínima cuantía, exceptuando los procesos de contratación directa.

¿Es correcta la interpretación dada?

b) De cara a los procesos de contratación directa asisten las siguientes interrogantes:

Es conocido que las entidades del estado conforman un expediente contractual que a su vez se integra por documentos que son expedidos en diferentes momentos, unos producidos por la misma entidad y otros que son solicitados o expedidos, por el contratista.

1. ¿Si se tomara en estricto sentido literal del artículo del Decreto 1082 de 2015, ante la ausencia de claridad del mismo, cual es la fecha que se debe tomar para la publicación de los documentos previos a la celebración del contrato tales como certificados de idoneidad o insuficiencia del personal de la entidad del futuro contratista de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión?

2. ¿Sería válido desintegrar la unidad que conforma el expediente y tomar cualquier documento como referencia para la publicación?

3. Por ejemplo: Los llamados certificados de falta o insuficiencia de personal en planta de la entidad, se gestiona ante las oficinas como uno de los primeros documentos, normalmente por las dinámicas de una entidad no logra consolidarse el expediente (Factores internos y externos) y se radica al cuarto, quinto sexto día siguiente a su expedición, ¿se vulnera la norma si este documento no es publicado al tercer día de su expedición?

4. Otro ejemplo muy claro es con los documentos ajenos a la entidad a excepción de aquellos que, si hay norma para que tengan validez como el Certificado de Existencia y Representación, o de otros que son confidenciales, hay otros que no lo tienen, entonces, ¿se vulnera la norma si no son publicados al tercer día?

5. De cara a las anteriores interrogantes, ¿Cuál es el documento de referencia o punto de partida para que se produzca la publicación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión?

6. ¿Existe recomendación para y en tratándose de procesos de contratación directa, teniendo en cuenta las dinámicas de la entidad?"

2. Consideraciones

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la interpretación 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 de la contratación estatal.

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 pública¹. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni brindar asesorías sobre casos puntuales. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad de adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. De esta manera, le corresponderá a cada entidad definir la viabilidad técnica, jurídica y financiera de adelantar alguna gestión contractual en específico.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción de los supuestos puntuales planteados– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se abordarán los siguientes temas: i) principio de publicidad y acceso a la información pública y ii) procedimientos contractuales y documentos que deben publicarse en el SECOP tratándose de entidades sometidas al EGCAP.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha tenido la oportunidad de estudiar en diferentes ocasiones los temas relacionados con la publicación de documentación contractual en el SECOP. Por una parte, en el concepto con radicado No. 4201912000007253 del 4 de diciembre de 2019, reiterado en el concepto con radicado No. 4201912000007289 de la misma fecha, así como en el C-336 del 2 de junio de 2020, donde se estudió la publicidad de los procedimientos contractuales en el SECOP I y SECOP II, respecto de entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En los conceptos C-046 del 19 de febrero de 2020, C-095 del 16 de marzo de 2020, C-197 del 26 de marzo de 2020, C-170 del 6 de abril de 2020, C-172 del 6 de abril de 2020, C-176 del 6 de abril de 2020, C-009 del 27 de abril de 2020, C-009 del 27 de abril de 2020 y C-015 del 29 de abril de 2020, se estudiaron temas como el SECOP I como medio de publicidad de las actuaciones contractuales, la naturaleza transaccional y obligatoriedad de SECOP II y los documentos que deben publicarse en estas plataformas.

¹ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 *ibidem* señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”.





Dicha postura se unificó a partir del Concepto CU-367 del 23 de septiembre de 2020 y, en lo sucesivo, se ha reiterado en los Conceptos C-433 del 24 de julio de 2020, C-474 del 24 de julio de 2020, C-488 del 28 de julio de 2020, C-504 del 31 de julio de 2020, C-508 del 31 de julio de 2020, C-521 del 11 de agosto de 2020, C-543 del 19 de agosto de 2020, C-544 del 21 de agosto de 2020, C-575 del 27 de agosto de 2020, C-604 del 9 de septiembre de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-672 del 11 de noviembre de 2020, C-780 del 18 de enero de 2021, C-023 del 19 de febrero de 2021, C-048 del 8 de marzo de 2021, C-104 del 6 de abril de 2021, C-132 del 6 de abril de 2021, C-289 del 10 de mayo de 2021, C-300 del 12 de mayo de 2021, C-313 del 29 de junio de 2021, C-472 del 6 de septiembre de 2021, C-533 del 29 de septiembre de 2021, C-597 del 21 de octubre de 2021, C-744 del 4 de febrero de 2022, C-026 del 18 de febrero de 2022, C-049 del 7 de marzo de 2022, C-132 del 28 de marzo de 2022, C-135 del 28 de marzo de 2022, C181 del 7 de abril de 2022, C-229 del 26 de abril de 2022, C-332 del 23 de mayo de 2022, C-348 del 13 de junio de 2022, C-367 del 7 de junio de 2022, C-379 del 22 de junio de 2022, C-480 del 18 de julio de 2022, C-492 del 2 de agosto de 2022, C-495 del 2 de agosto de 2022, C-497 del 24 de agosto de 2022, C-500 del 10 de agosto de 2022, C-508 del 30 de agosto de 2022, C-510 del 8 de agosto de 2022, C-512 del 10 de agosto de 2022, C-552 del 1° de agosto de 2022, C-568 del 12 de septiembre de 2022, C-596 del 20 de septiembre de 2022, C-609 del 23 de septiembre de 2022, C-649 del 9 de septiembre de 2022, C-714 del 15 de noviembre de 2022, C-723 del 16 de diciembre de 2022, C-763 del 15 de noviembre de 2022, C-766 del 20 de octubre de 2022, C-797 del 23 de noviembre de 2022, C-815 del 28 de noviembre de 2022, C-817 del 5 de diciembre de 2022, C-821 del 29 de noviembre de 2022, C-852 del 9 de diciembre de 2022, C-890 del 13 de febrero de 2023, C-901 del 22 de diciembre de 2022, C-909 del 5 de enero de 2023, C-958 del 13 de febrero de 2023, C-014 del 23 de febrero de 2023, C-024 del 6 de marzo de 2023, C-055 del 19 de abril de 2023, C-071 del 28 de marzo de 2023, C-074 del 16 de marzo de 2023, C-103 del 5 de mayo de 2023 y C-130 del 18 de mayo de 2023². En lo pertinente, algunas consideraciones realizadas en los conceptos mencionados se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

2.1. Principio de publicidad y acceso a la información pública

Para la Corte Constitucional el principio de publicidad es la garantía de las personas de conocer las actuaciones judiciales y administrativas y con base en ese conocimiento tener la posibilidad de exigir que se realicen conforme a la ley:

El principio de publicidad se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, que señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento entre otros, en el “principio de publicidad”,

² Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.





el cual se evidencia en dos dimensiones.

La primera de ellas, como el derecho que tienen las personas directamente involucradas, al conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, la cual se concreta a través de los mecanismos de comunicación y la segunda, como el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan conforme a la ley³.

El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones, para que se divulguen y eventualmente se controlen las actuaciones. El literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOPI– “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos”⁴.

De otra parte, la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se regula la transparencia el derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”⁵. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos que establezca la ley.

La ley citada establece, en el literal e) del artículo 9, que los sujetos obligados, que son todas las entidades públicas⁶, deben publicar la información relativa a su contratación. Esta

³ Corte Constitucional. Sentencia C- 341 del 4 de junio de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

⁴ 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, Secopi, 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”.

⁵ 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”.

⁶ 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:





obligación fue en principio desarrollada por el Decreto 103 de 2015, hoy compilado en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015⁷, 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 Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP–.

Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 11 de la misma Ley, todos los destinatarios de la ley de transparencia deben garantizar la publicidad de “sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones”, y esta información también debe estar en el SECOP. El derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés⁸.

El deber de publicidad de los documentos expedidos en virtud de la actividad contractual que se desprende del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, se encuentra regulado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 el cual establece los documentos que deben publicarse y al SECOP como medio de publicación⁹, lo que permite controlar las actuaciones y decisiones de la Administración y el cumplimiento de los demás principios de la contratación pública. Así lo confirma el Consejo de Estado, analizando el principio de publicidad:

En virtud del principio de publicidad: las autoridades deben dar a conocer sus actuaciones y decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordena la ley, con el propósito de que sean vinculantes y puedan ser acatadas por sus destinatarios. Publicidad significa anunciar, divulgar, difundir, informar y revelar las

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”. Obsérvese que este artículo no efectúa distinción alguna sobre el régimen jurídico aplicable a los sujetos obligados.

⁷ “Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3° 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]”.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a 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 oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto”.





decisiones y su motivación para hacerlas saber a quienes va dirigida, de manera que puedan ser obligatorias, controvertibles y controlables.

En efecto, los posibles oferentes y la comunidad en general deben tener conocimiento o la oportunidad de conocer tanto la convocatoria y reglas del proceso de selección o llamado a la licitación, como los actos y hechos del procedimiento y los participantes de presentar observaciones (art. 24 Nos. 2 y 6 y 30 No. 3 Ley 80 de 1993). La actuación de la administración debe ser abierta al público y a los participantes o concurrentes, quienes, incluso, en el caso de la licitación pueden hacer uso del ejercicio del derecho a la audiencia pública (art. 24 No. 3 ibidem en armonía con el artículo 273 de la Constitución Política).

Este principio-deber también se traduce en el correlativo derecho de los interesados de enterarse de esas actuaciones de la administración, pedir por parte de quien demuestre un interés legítimo información y solicitar las copias de los documentos que la integran, con sujeción a la reserva de ley (art. 23 y 74 de la C.P., No. 4 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, entre otros)¹⁰.

De acuerdo con esto, las entidades deben cumplir con el principio de publicidad respecto de su actividad contractual como garantía para los administrados, para conocer las actuaciones y participar en el control de estas, siendo el SECOP la herramienta que dispuso el Estado para que las entidades cumplan el principio de publicidad. Conforme a lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto 4201912000007289 del 4 de diciembre de 2019, sostuvo que la disposición del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 debe armonizarse con lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 citado, donde se relacionan los documentos que se deben publicar en el SECOP, como un desarrollo de los principios de transparencia y publicidad, que busca permitir, mediante la publicación, que la ciudadanía pueda conocer la actividad contractual de las entidades, comoquiera que tales documentos dan cuenta de las decisiones de la Administración pública en beneficio del interés general y que por tanto incumben a la ciudadanía.

En conclusión, el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 desarrolla los principios de publicidad y transparencia de las actuaciones contractuales, del cual se desprende un deber de publicar las actuaciones contractuales, el cual implica que todas las entidades estatales, publiquen los documentos en los que se evidencia el desarrollo de sus procesos de contratación, esto dado que el objetivo del deber de dar publicidad a las actuaciones contractuales es materializar el derecho a conocer e intervenir en las decisiones de la Administración Pública.

2.2. Procedimientos contractuales y documentos que deben publicarse en el SECOP tratándose de entidades sometidas al EGCA

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de diciembre de 2007. Exp. 24.715. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.





El procedimiento de contratación de las entidades es reglado, es decir, no es discrecional y se deben consultar las normas que lo rigen para determinar la forma que la ley prevé para adelantarlos. Por consiguiente, las principales normas son: la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 –Estatuto General de Contratación de la Administración Pública– y el Decreto 1082 de 2015, que es reglamentario y concreta cada modalidad de selección, señalando las reglas o pasos a seguir para celebrar el contrato estatal¹¹. Por consiguiente, para que los documentos de la actividad contractual se conozcan la entidad debe publicarlos, sin importar la modalidad de selección.

El artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 señala que los actos relacionados con los procedimientos de contratación de las entidades estatales pueden ser electrónicos, al igual que su publicidad, por lo que el Gobierno nacional debe definir los medios para implementar dicha publicidad, y tiene la obligación de desarrollar el SECOP¹². Este sistema debe contar con la información oficial de los procedimientos contractuales de las entidades, de lo cual será la única fuente, que al ser de interés público ameritan su conocimiento por parte de la ciudadanía, más aún cuando involucran la inversión de recursos públicos y el correlativo derecho de la ciudadanía de conocer cómo se invierten y controlar que el objetivo sea la satisfacción de sus necesidades.

La norma citada genera un cambio en la contratación pública, ámbito en el que las

¹¹ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

[...]

Proceso de Contratación: 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 [...].”

¹² Ley 1150 de 2007: “Artículo 3. De la contratación pública electrónica. 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:

a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2o de la presente ley según lo defina el reglamento;

b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;

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 electrónicos y;

d) Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública”.





actuaciones de las entidades se realizaban por escrito y en papel. Ahora se crea un mecanismo eficiente que reduce costos, para que se cumpla el principio de publicidad, como un deber de las autoridades públicas en el ejercicio de las funciones administrativas que la ley les otorga. La Corte Constitucional, en la sentencia C-711 del 12 de septiembre de 2011, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, hizo énfasis en la transición de la actividad contractual impresa que se publicaba en el Diario Único de Contratación, a una contratación pública electrónica desarrollada mediante el SECOP:

En cuanto a que la supresión de la publicación en el Diario Único de Contratación fuese necesaria, y en consecuencia ajena al ámbito de las facultades extraordinarias conferidas, se concluye que, si bien la publicación de los contratos estatales puede tenerse como requisito esencial para la ejecución y control público de los contratos oficiales, no así su inclusión en una forma específica de divulgación, como el DUC. Por el contrario, al disponerse que sea publicado en un medio electrónico, al cargo y cuidado de la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente—, se asegura la regularidad de este tipo de trámite, en manos de una entidad responsable de realizarlo; y, simultáneamente, se cumple la finalidad de la publicación, que no otra distinta de brindarle al público la posibilidad de acceso fácil, oportuno, idóneo y eficaz a los términos de la contratación estatal.

Para la Corte, la publicación de los contratos estatales en el SECOP cumple cabalmente con las exigencias constitucionales de publicidad administrativa. En efecto, permite la presentación de la totalidad del contenido aludido, en un medio al que puede tener acceso al público en general, facilitando a los ciudadanos el conocimiento de las actuaciones de la administración y de los particulares en los procesos de contratación estatal y facilitando su participación en las decisiones que les afectan. Y, de conteras, suple algunas de las limitaciones de las que adolecía el Diario Único de Contratación, en términos de cobertura geográfica, de cantidad de ejemplares y de posibilidad de acceso por parte de la ciudadanía.

Ahora bien, las entidades estatales, conforme al artículo 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”.

No obstante, para identificar los documentos que deben publicarse, es necesario realizar una interpretación sistemática de las disposiciones del Decreto 1082 del 2015, puesto 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 más 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 ganadora, la cual se incluye expresamente en el artículo 2.2.1.1.1.3.1.

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*, esto es, desde la fase de 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”, lo que significa 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 (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.

En todo caso, de conformidad con la segunda parte del inciso primero del artículo 2.2.1.1.1.7.1 *Ibidem*, el deber de publicar las actuaciones realizadas en el marco del proceso de contratación, en lo referente a las ofertas presentadas, solo se predica de la propuesta del adjudicatario, así que no es necesario publicar las demás. Del deber de publicidad, de conformidad con la tercera parte del inciso primero de la referida norma, también se encuentran exentos los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos.

El inciso segundo del artículo 2.2.1.1.1.7.1 *ejusdem*, hace explícito el deber de las entidades estatales de publicar el aviso de convocatoria con el objeto de que los interesados formulen observaciones al proyecto de pliego de condiciones o soliciten aclaraciones en los términos del artículo 2.2.1.1.2.1.4, deber que hace extensivo a la invitación a participar en procesos de mínima cuantía. No obstante, de conformidad con el inciso final del artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015, la expedición y publicación en el SECOP del aviso de convocatoria no es necesaria en las modalidades de selección de contratación directa y mínima cuantía.

De lo anterior puede concluirse que, en virtud del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, las entidades están obligadas a publicar en el SECOP todos los documentos relacionados con el *Proceso de Contratación* expedidos durante las etapas precontractual, de ejecución y postcontractual, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su producción, deber que aplica a todas las modalidades de selección y entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración





Pública, y del que se encuentran excluidas las ofertas que no fueron las ganadoras y los documentos expedidos en el marco de operaciones de bolsa de productos. En este contexto, el deber de publicidad aplica todos los procedimientos de selección previstos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, independientemente de que se trate de procesos con o sin pluralidad de oferentes.

No obstante, el deber de publicar los documentos relacionados con la contratación no se encuentra regulado solamente por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ya que la Ley 1712 de 2014, normativa de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, señala en el literal g) del artículo 11, que todo sujeto obligado debe publicar sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de sus contratos. Esta obligación, en principio, fue reglamentada por el Decreto 103 de 2015, hoy compilado en el Decreto 1081 de 2015. Este último señala, en el artículo 2.1.1.2.1.7, que las entidades deberán publicar en el SECOP la información de su gestión contractual¹³. Por su parte, el artículo 2.1.1.2.1.9 expresa que las entidades deberán publicar los procedimientos, lineamientos y políticas en materia de adquisición, que no son otros que los previstos en el manual de contratación, el cual debe publicarse en el sitio web del sujeto obligado¹⁴. El artículo 2.1.1.2.1.10 establece la obligación que tienen las entidades de publicar en el SECOP el Plan Anual de Adquisiciones¹⁵.

¹³ Decreto 1081 de 2015 “Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3° 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 cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

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)”.

¹⁴ Decreto 1081 de 2015: “Artículo 2.1.1.2.1.9. Publicación de procedimientos, lineamientos y políticas en materia de adquisición y compras. Para los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos, los procedimientos, lineamientos y políticas en materia de adquisición y compras de los que trata el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 son los previstos en el manual de contratación expedido conforme a las directrices señaladas por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, el cual debe estar publicado en el sitio web oficial del sujeto obligado”.

¹⁵ Decreto 1081 de 2015: “Artículo 2.1.1.2.1.10. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar en su página web y en el SECOP el Plan Anual de Adquisiciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, el literal e) del artículo 9° de la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

Los sujetos obligados que no contratan con cargo a recursos públicos no están obligados a publicar su Plan Anual de Adquisiciones.

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos y recursos privados, deben publicar en su página web y en el SECOP el Plan Anual de Adquisiciones para los recursos de carácter público que ejecutarán en el año.

Se entenderá como definición de Plan Anual de Adquisiciones respecto a todos los sujetos obligados que contratan con recursos públicos, la prevista en el artículo 3° del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione”.





De otro lado, el artículo 2.1.1.2.1.8, establece los efectos de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, en relación con los documentos producidos durante la ejecución del contrato, señalando que deben publicarse las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o interventor, que prueben la ejecución del contrato¹⁶.

En ese orden, el deber de publicar la actividad contractual de las entidades estatales no solo está regulado en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, sino también en la Ley 1712 de 2014, y en el Decreto 1081 de 2015, normas que no solo refuerzan y complementan al régimen de contratación estatal en cuanto a la publicidad, sino que lo amplía, para incluir la publicación de los “procedimientos” y la información relativa a la “gestión contractual”, sin el condicionamiento de tratarse exclusivamente de los *Documentos del Proceso* expedidos por la “entidad estatal”.

Las publicaciones que corresponde efectuar a las entidades estatales, como sujetos obligados por la normativa de la transparencia y acceso a la información pública, en particular en lo referente a la información contractual, antes que una derogación o subrogación del contenido del deber de publicidad regulado por el EGCAP, suponen una ampliación de su alcance, que lo hace trascender de la simple publicación de la información “producida por la entidad estatal” asociada a la noción de *Documentos del Proceso*. Esto en la medida en que, al establecerse la obligación de publicar los “procedimientos” y la “información de la gestión contractual” en el SECOP, se incorporó una visión omnicompreensiva de la actividad contractual que debe publicarse, comoquiera que la noción de procedimiento debe asimilarse a la de *Proceso de Contratación*, lo que implica que la publicación que corresponde a las entidades estatales, como sujetos obligados en el marco de la Ley 1712 de 2014, se extienda a todo el desarrollo del procedimiento, desde la etapa de planeación hasta el vencimiento de las garantías, incluyendo cada actuación que se produzca en ese lapso.

Esto quiere decir que las entidades estatales, además de los documentos y actos administrativos –de trámite o definitivos– que expiden durante los procedimientos de contratación, deben publicar los documentos que los impulsan y materializan, incluso los que no produce la entidad, pero que hacen parte del procedimiento, como las observaciones formuladas por la ciudadanía al proyecto de pliego de condiciones, o por los proponentes al informe de evaluación, aclaraciones a las ofertas realizadas por los oferentes, y cualquier otra actuación que a pesar de no tener origen en la entidad estatal, ni caber en estricto sentido en lo que se entiende con la expresión *Documento del Proceso*, hace parte de su desarrollo, y que por disposición de la Ley de transparencia y acceso a la información pública, debe publicar la entidad de manera proactiva.

¹⁶ Decreto 1081 de 2015: “Artículo 2.1.1.2.1.8. Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”.





Ahora, es importante resaltar que al no existir efectos derogatorios o subrogatorios entre las disposiciones del EGCAP y la normativa de la transparencia y el acceso a la información pública, las disposiciones de ambos regímenes deben interpretarse de manera complementaria. Esto significa que a pesar de que los documentos objeto de publicación según el Decreto 1082 de 2015, se encuentren recogidos dentro de los que deben ser publicados conforme a la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 1081 de 2015, deberán respetarse los aspectos expresamente regulados en cada norma, como, por ejemplo, el término de publicación y la excepción de publicación de los documentos de las operaciones que se celebren en bolsa de productos, conforme al artículo 2.2.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

De conformidad con lo anterior, esta interpretación de las disposiciones analizadas permite incorporar al EGCAP importantes principios desarrollados por la normativa de la transparencia y acceso a la información pública, como los de máxima publicidad para un titular universal¹⁷, transparencia, facilitación y divulgación proactiva de la información¹⁸, porque al ampliarse la actividad contractual sobre la que recae el deber de publicación, se divulga un mayor volumen de información, que de por sí es pública, mediante un mecanismo como el SECOP, que facilita el acceso a la misma desde cualquier dispositivo con acceso a internet, garantizando mayor transparencia, al obligarse a las entidades estatales a publicar sus actuaciones de manera proactiva y rutinaria, lo que permite que la ciudadanía conozca con detalle y actualidad el desarrollo de la gestión contractual de la Administración, fomentándose en la contratación pública estándares altos de transparencia.

Ahora bien, en cuanto al plazo con el que cuentan las entidades estatales para cumplir con el deber de publicidad en el SECOP, el artículo 2.2.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 señala el término genérico de los 3 días siguientes a la expedición de cada documento. Si bien la norma

¹⁷ Ley 1712 de 2014 “Artículo 2°. 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”.

¹⁸ Ley 1712 de 2014 “Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

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

[...]

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

[...]

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros [...]”.





no indica si se tratan de días hábiles o calendario, esta Agencia ha explicado que dicho término debe interpretarse de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VI de la Ley 4 de 1913. Particularmente, el artículo 62 establece que de los plazos de días señalados en la ley deben entenderse suprimidos los feriados, y que cuando se aluda a meses se computarán conforme al calendario, extendiéndose hasta el día hábil siguiente si el mes termina en un día feriado o vacante¹⁹, lo que significa que los días referidos en la ley deben entenderse como hábiles²⁰.

De acuerdo con lo anterior, estando integrado por *días* el plazo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, respecto de los cuales no se realiza distinción alguna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 resulta palmario que se trata de un término de cuyo cómputo deben suprimirse los días vacantes o feriados, lo que significa que se trata de un plazo de 3 días hábiles. Esto significa que, las entidades estatales, en principio, deben publicar cada uno de los *Documentos del Proceso* dentro de los 3 días hábiles siguientes a la expedición, de tal manera que, conforme avanza el proceso, se vaya realizando la publicación de cada una de las actuaciones que lo desarrollan, dentro del plazo señalado.

Debe precisarse que, actualmente, la plataforma introducida por el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 cuenta con dos versiones—SECOP I y SECOP II—. La primera de ellas funciona como repositorio y medio de publicidad de la documentación contractual que, luego de ser producida en medio físico, se digitaliza para ser publicada en la plataforma, para lo que las entidades cuentan con el plazo señalado. De otra parte, la segunda versión no solo permite dar publicidad al desarrollo del proceso de contratación, sino que además funciona como plataforma transaccional que permite gestionar en línea todos 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. Esta diferencia fundamental entre las dos versiones del SECOP, tiene incidencia en el cumplimiento del deber de publicidad de las actuaciones contractuales, de cara al término señalado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Si bien los documentos que deben publicarse en el SECOP II son los mismos que deben publicarse en el SECOP I, esto es, todos los expedidos con ocasión el *Proceso de Contratación* —con excepción de los expresamente excluidos—, conforme se viene explicando, la naturaleza

¹⁹ “Artículo 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”.

²⁰ Respecto a la noción de día hábil, son relevantes las consideraciones expuestas por esta Subdirección en el concepto C-160 del 3 de abril de 2020 —radicado No. 2202013000002420—, donde se expuso que “[...] los días hábiles se determinan según la entidad, ya que “cada entidad pública establece la jornada laboral, a través de su reglamento interno, dando certeza sobre los días que atienden al público, e indirectamente definiendo qué día es hábil en determinada institución”, por lo que días hábiles son aquellos de la semana durante los cuales las entidades públicas ejercen sus funciones al público, los cuales son, por regla general, todos los días de la semana, con excepción de los sábados, domingos y feriados previstos en la generalidad de entidades como días de descanso”.





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, el proceso contractual avanza en la medida en la que se generen y aprueben estos documentos y actuaciones electrónicas en la plataforma. Esto supone que, en los procedimientos adelantados en SECOP II, la entidad materialmente cuenta con el término de 3 días para publicar, pero en la práctica el mismo no siempre opera, toda vez que la plataforma permite que algunos de los documentos que desarrollan las actuaciones contractuales sean generados de manera electrónica dentro de la misma, por lo que no se requiere digitalización de estos, ya que una vez estos se aprueban pueden ser inmediatamente publicados, sin que transcurra el referido término.

En sintonía con lo expuesto, en ejercicio de las diferentes funciones de compilación y difusión normativa atribuidas a esta entidad por el Decreto 4170 de 2011²¹, se han expedido diferentes circulares en la que se imparten lineamientos sobre las principales normas aplicables en los procesos de contratación pública. Entre estas se destaca la Circular Externa Única – actualizada el 15 de julio de 2022–, en cuyo numeral 1.3 se abordó el tema de la oportunidad para la publicación de la información contractual en el SECOP. Al respecto se indicó lo siguiente:

Las Entidades que aún utilizan el SECOP I están obligadas a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su expedición, por disposición del artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano está disponible en tiempo real, debido a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente, a través de dichas plataformas transaccionales. Sin embargo, a pesar del carácter transaccional, que permite que el trámite de gran parte de las actuaciones de la gestión contractual se realice en línea y de forma concomitante a su publicidad, las Entidades pueden crear documentos en medio físico o electrónico por fuera de la plataforma para, posteriormente, ser incorporados en el módulo dispuesto para el efecto.

Por lo tanto, el SECOP II y la TVEC, están conformados por documentos electrónicos

²¹ “Artículo 3°. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- ejercerá las siguientes funciones:

1. Proponer al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.

3. Coordinar con las demás entidades públicas las gestiones necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Agencia.

4. Hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.

5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública [...]”.





como formularios o plantillas generados a partir de la información diligenciada por la Entidad Estatal o el Proveedor y documentos producidos originalmente en físico o por medios electrónicos, que la Entidad Estatal o el Proveedor digitalizan y cargan o publican en las plataformas, mediante las secciones correspondientes de acuerdo con la etapa del Proceso de Contratación.

Respecto a los documentos que no son generados en línea, el SECOP II y la TVEC permiten su publicidad. Para ello, se aplicará la misma regla de los tres (3) días hábiles siguientes a la expedición, conforme con lo previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.²²

Conforme se advierte, en la referida circular se hace a alusión al plazo de publicación de 3 días siguientes a la expedición de cada documento. Sin embargo, al igual que como se explicó respecto del artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, los días señalados en este apartado de la circular son hábiles, en virtud de lo señalado en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913. Esto no necesariamente en virtud de una aplicación directa de esta última norma a lo dicho en la circular, sino porque lo allí señalado por la Agencia es en realidad una reproducción de lo señalado en el Decreto 1082 de 2015, expresada a modo de lineamiento en el marco de un documento diseñado para facilitar la contratación pública.

De esta manera, el término con el que cuentan las entidades estatales para publicar los *Documentos del Proceso* es el señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, que consta de los 3 días posteriores a la expedición de cada documento, los cuales deben entenderse como hábiles en atención a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913. Esto sin perjuicio de la posibilidad de que los documentos se publiquen antes del vencimiento del término, como sucede, por ejemplo, en los procesos adelantados en el SECOP II, donde se pueden publicar algunos de ellos incluso inmediatamente se aprueba el respectivo documento electrónico.

En cuanto al Plan Anual de Adquisiciones, se aclara que si bien es una herramienta de planeación para los procesos de contratación, cuya naturaleza corresponde a la de un acto administrativo, de conformidad con lo expuesto por esta Subdirección en el Concepto C-237 del 24 de abril de 2020, este es un acto jurídico independiente de los objetos contractuales a los que se refiere, el cual contiene decisiones relevantes para quienes aspiren a contratar con el Estado y tiene por finalidad informar a los potenciales proveedores de una estimación de las obras, bienes y servicios requeridos por cada entidad.

En ese sentido, el Plan Anual de Adquisiciones no forma parte de la noción de *Documentos del Proceso*, ni hace parte del *Proceso de Contratación*, conforme al artículo

²² Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Circular Externa Única, actualizada el 15 de julio de 2022. Consultada el 23 de mayo de 2023 en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce-eicp-ma-06_circular_externa_con_comentarios_de_ciudadanos-v2f_002.pdf.





2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, por lo que el deber de publicarlo encuentra apoyo en normas distintas del artículo 2.2.1.1.1.7.1 *Ibídem*. Es el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011²³ el que dispone que a más tardar el 31 de enero de cada año las entidades deben publicar, en su página web, el Plan de Acción para el año siguiente; y el artículo 2.2.1.1.1.4.3²⁴ del Decreto 1082 de 2015 también exige publicarlo en la página web de la entidad y además en el SECOP; así como también lo indica el citado artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015.

En conclusión, con base en los fundamentos normativos y argumentos expuestos, además del Plan Anual de Adquisiciones, las entidades estatales regidas por el EGCAP deberán publicar en SECOP, entre otros, los siguientes documentos expedidos con ocasión del *proceso de contratación*: i) el estudio de oportunidad y conveniencia; ii) los estudios y documentos previos –técnicos o no–; iii) el aviso de convocatoria; iv) el proyecto de pliego de condiciones y las observaciones que le formulen; v) el pliego de condiciones o la invitación, así como las observaciones que se les realicen; vi) las actas de la audiencia de asignación de riesgos; vii) el acta de cierre del plazo para presentar ofertas; viii) las adendas; ix) en procesos cuya publicación deba realizarse en SECOP I, la oferta del adjudicatario y las aclaraciones que se le realicen; x) el informe de precalificación y las observaciones que se formulen; xi) el informe de evaluación y las observaciones que se formulen; xii) las respuestas a las observaciones; xiii) el contrato y los otrosíes o modificaciones; xiv) el acta de inicio; xv) las garantías; xvi) el acta de liquidación; xvii) los actos administrativos expedidos con ocasión del procedimiento de selección o la ejecución del contrato, como las resoluciones de apertura, de adjudicación, las que se impongan multas, la cláusula penal o declaren la caducidad del contrato; xviii) los documentos de los procesos por incumplimiento contractual que se lleven a cabo conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, como la citación, las pruebas que se practiquen, la resolución que resuelve la actuación y demás documentos que se produzcan; ix) las reclamaciones que presenten las partes y las respuestas que se expidan a las mismas; xx) las actas de entrega o recibo, xxi) los informes de supervisión y/o interventoría; xxii) en cuanto a la ejecución, de conformidad con el artículo 2.1.1.2.1.8 de Decreto 1081 de 2015, deberán publicarse las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o

²³ Ley 1474 de 2011 “Artículo 74. *Plan de acción de las entidades públicas*. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

Parágrafo. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión”.

²⁴ Decreto 1082 de 2015 “Artículo 2.2.1.1.1.4.3. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el SECOP, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente”.





informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato; xxiii) la liquidación unilateral; y xxiv) en general cualquier otro documento producido o expedido con ocasión del *Proceso de Contratación*, sin importar quién sea su autor –la Administración o el contratista–, con excepción de los que pertenecen al marco de operaciones de bolsa de productos, expresamente excluidos de publicación por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Conforme a esto, las entidades estarán obligadas a publicar todos los documentos que se produzcan en el marco del *Proceso de Contratación*, de conformidad con las normas que regulan la respectiva modalidad de selección. En sentido resulta necesario precisar que, en lo que tiene que ver con la modalidad de selección de contratación directa, en virtud de lo dispuesto en lo en el artículo 2.2.1.2.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015²⁵, las entidades no están obligadas a publicar los estudios y documentos previos relacionados con: i) la contratación de empréstitos, ii) los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, y iii) los contratos a los que se refiere el artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1082 de 2015, relacionados con bienes y servicios del Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que requieren reserva para su adquisición²⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe perderse de vista 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 1993²⁷, así como por el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014²⁸, el contenido del expediente en el que reposa la actuación es información pública, independientemente de si se trata de documentos que deban ser publicados en SECOP, razón por la que pueden 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 podrán solicitarlas cualquier persona, dentro de lo que cabe la vigilancia de la contratación pública, cuestión que podría interesar a cualquier

²⁵ Decreto 1082 de 2015 “Artículo 2.2.1.2.1.4.3. No publicidad de estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos elaborados para los siguientes Procesos de Contratación no son públicos: a) la contratación de empréstitos; b) los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, y c) los contratos a los que se refiere el 2.2.1.2.1.4.6 del presente decreto”.

²⁶ Decreto 1082 de 2015 “Artículo 2.2.1.2.1.4.6. Contratación de Bienes y Servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición. Las Entidades Estatales no están obligadas a publicar los Documentos del Proceso para adquirir bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que requieren reserva. En estos procesos de contratación la adquisición debe hacerse en condiciones de mercado sin que sea necesario recibir varias ofertas”.

²⁷ 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”.

²⁸ Ley 1712 de 2014 “Artículo 2°. 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”.





ciudadano²⁹. Esta posibilidad solo se encuentra limitada respecto de la documentación que tenga la calidad de reservada³⁰, que deberá someterse al tratamiento establecido en el artículo 36 del CPACA, en lo relativo a la formación de cuadernos separados³¹.

3. Respuestas

“1) Ordena la normativa la publicación en SECOP II, la publicación de los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, y a continuación hace relación directa sobre la oferta a publicar en relación del adjudicatario de los procesos de selección, excepcionando los relacionados con las llamadas bolsas de productos.

Interrogantes a resolver:

a) Respecto de la interpretación que hemos podido realizar de acuerdo con la redacción del inciso uno del referido artículo, se entiende que la publicidad de la que se trata hace referencia a los procesos competitivos, tales como la selección

²⁹ MATALLANA 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.

³⁰ 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”.

³¹ 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 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”.





abreviada, licitación pública y mínima cuantía, exceptuando los procesos de contratación directa.

¿Es correcta la interpretación dada?”.

En virtud del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, las entidades están obligadas a publicar en el SECOP todos los documentos relacionados con el Proceso de Contratación expedidos durante las etapas precontractual, de ejecución y postcontractual, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su producción, deber que aplica a todas las modalidades de selección y entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y del que se encuentran excluidas las ofertas que no fueron las ganadoras y los documentos expedidos en el marco de operaciones de bolsa de productos. En este contexto, el deber de publicidad aplica todos los procedimientos de selección previstos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, independientemente de que se trate de procesos con o sin pluralidad de oferentes.

“b) De cara a los procesos de contratación directa asisten las siguientes interrogantes:

Es conocido que las entidades del estado conforman un expediente contractual que a su vez se integra por documentos que son expedidos en diferentes momentos, unos producidos por la misma entidad y otros que son solicitados o expedidos, por el contratista.

1. ¿Si se tomara en estricto sentido literal del artículo del Decreto 1082 de 2015, ante la ausencia de claridad del mismo, cual es la fecha que se debe tomar para la publicación de los documentos previos a la celebración del contrato tales como certificados de idoneidad o insuficiencia del personal de la entidad del futuro contratista de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión?

2. ¿Sería válido desintegrar la unidad que conforma el expediente y tomar cualquier documento como referencia para la publicación?

3. Por ejemplo: Los llamados certificados de falta o insuficiencia de personal en planta de la entidad, se gestiona ante las oficinas como uno de los primeros documentos, normalmente por las dinámicas de una entidad no logra consolidarse el expediente (Factores internos y externos) y se radica al cuarto, quinto sexto día siguiente a su expedición, ¿se vulnera la norma si este documento no es publicado al tercer día de su expedición?

4. Otro ejemplo muy claro es con los documentos ajenos a la entidad a excepción de aquellos que, si hay norma para que tengan validez como el Certificado de Existencia y Representación, o de otros que son confidenciales, hay otros que no lo tienen, entonces, ¿se vulnera la norma si no son publicados al tercer día?

5. De cara a las anteriores interrogantes, ¿Cuál es el documento de referencia o punto de partida para que se produzca la publicación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión?





6. ¿Existe recomendación para y en tratándose de procesos de contratación directa, teniendo en cuenta las dinámicas de la entidad?”.

Conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras públicas, el deber de publicar la actividad contractual de las entidades estatales no solo está regulado en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, sino también en la Ley 1712 de 2014, y en el Decreto 1081 de 2015, normas que no solo refuerzan y complementan al régimen de contratación estatal en cuanto a la publicidad, sino que lo amplía, para incluir la publicación de los “procedimientos” y la información relativa a la “gestión contractual”, sin el condicionamiento de tratarse exclusivamente de los *Documentos del Proceso* expedidos por la “entidad estatal”. Esto quiere decir que las entidades estatales, además de los documentos y actos administrativos –de trámite o definitivos– que expiden durante los procedimientos de contratación, deben publicar los documentos que los impulsan y materializan, incluso los que no produce la entidad, pero que hacen parte del procedimiento.

Ahora, es importante resaltar que al no existir efectos derogatorios o subrogatorios entre las disposiciones del EGCAP y la normativa de la transparencia y el acceso a la información pública, las disposiciones de ambos regímenes deben interpretarse de manera complementaria. Esto significa que a pesar de que los documentos objeto de publicación según el Decreto 1082 de 2015, se encuentren recogidos dentro de los que deben ser publicados conforme a la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 1081 de 2015, deberán respetarse los aspectos expresamente regulados en cada norma, como, por ejemplo, el término de publicación y la excepción de publicación de los documentos de las operaciones que se celebren en bolsa de productos, conforme al artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

De esta manera, el término con el que cuentan las entidades estatales para publicar los *Documentos del Proceso* es el señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, que consta de los 3 días posteriores a la expedición de cada documento, los cuales deben entenderse como hábiles en atención a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913. Esto sin perjuicio de la posibilidad de que los documentos se publiquen antes del vencimiento del término, como sucede, por ejemplo, en los procesos adelantados en el SECOP II, donde se pueden publicar algunos de ellos incluso inmediatamente se aprueba el respectivo documento electrónico.

En conclusión, con base en los fundamentos normativos y argumentos expuestos, además del Plan Anual de Adquisiciones, las entidades estatales regidas por el EGCAP deberán publicar en SECOP, entre otros, los siguientes documentos expedidos con ocasión del *proceso de contratación*: i) el estudio de oportunidad y conveniencia; ii) los estudios y documentos previos –técnicos o no–; iii) el aviso de convocatoria; iv) el proyecto de pliego de condiciones y las observaciones que le formulen; v) el pliego de condiciones o la invitación, así como las observaciones que se les realicen; vi) las actas de la audiencia de asignación de riesgos; vii) el acta de cierre del plazo para presentar ofertas; viii) las adendas; ix) en procesos cuya publicación





deba realizarse en SECOP I, la oferta del adjudicatario y las aclaraciones que se le realicen; x) el informe de precalificación y las observaciones que se formulen; xi) el informe de evaluación y las observaciones que se formulen; xii) las respuestas a las observaciones; xiii) el contrato y los otrosíes o modificaciones; xiv) el acta de inicio; xv) las garantías; xvi) el acta de liquidación; xvii) los actos administrativos expedidos con ocasión del procedimiento de selección o la ejecución del contrato, como las resoluciones de apertura, de adjudicación, las que se impongan multas, la cláusula penal o declaren la caducidad del contrato; xviii) los documentos de los procesos por incumplimiento contractual que se lleven a cabo conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, como la citación, las pruebas que se practiquen, la resolución que resuelve la actuación y demás documentos que se produzcan; ix) las reclamaciones que presenten las partes y las respuestas que se expidan a las mismas; xx) las actas de entrega o recibo, xxi) los informes de supervisión y/o interventoría; xxii) en cuanto a la ejecución, de conformidad con el artículo 2.1.1.2.1.8 de Decreto 1081 de 2015, deberán publicarse las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato; xxiii) la liquidación unilateral; y xxiv) en general cualquier otro documento producido o expedido con ocasión del *Proceso de Contratación*, sin importar quién sea su autor –la Administración o el contratista–, con excepción de los que pertenecen al marco de operaciones de bolsa de productos, expresamente excluidos de publicación por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Conforme a esto, las entidades estarán obligadas a publicar todos los documentos que se produzcan en el marco del *Proceso de Contratación*, de conformidad con las normas que regulan la respectiva modalidad de selección. En sentido resulta necesario precisar que, en lo que tiene que ver con la modalidad de selección de contratación directa, en virtud de lo dispuesto en lo en el artículo 2.2.1.2.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015, las entidades no están obligadas a publicar los estudios y documentos previos relacionados con: i) la contratación de empréstitos, ii) los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, y iii) los contratos a los que se refiere el artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1082 de 2015, relacionados con bienes y servicios del Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que requieren reserva para su adquisición.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe perderse de vista 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 1993, así como por el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, el contenido del expediente en el que reposa la actuación es información pública, independientemente de si se trata de documentos que deban ser publicados en SECOP, razón por la que pueden 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 podrán solicitarlas cualquier persona, dentro de lo que cabe la vigilancia de la contratación pública, cuestión que podría interesar a cualquier ciudadano. 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 separados.

Dentro de este marco general, corresponderá a la entidad contratante definir lo relacionado con la publicidad de la información contractual en el SECOP, ya que la Agencia no es una instancia validación para los partícipes del sistema de compras públicas. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni brindar asesorías sobre casos puntuales. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad de adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. De esta manera, le corresponderá a cada entidad definir la viabilidad técnica, jurídica y financiera de adelantar alguna gestión contractual en específico.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan David Cárdenas Cabeza
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE

