**CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL – Naturaleza jurídica**

Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son los organismos para la coordinación, organización y gestión de los proyectos, negocios y planes generales de asistencia técnica directa rural, por encadenamientos productivos, que por su adecuada formulación garantizan el acceso a las entidades financieras, al capital de riesgo y a los instrumentos de política del Estado. Ley 607 de 2000, que tenía por objeto garantizar la asistencia técnica directa rural agropecuaria, medio ambiental, asuntos de aguas y pesquera, que fue reglamentada parcialmente por el Decreto 2980 de 2004, compilado el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, estableció la posibilidad de crear Centros de Provinciales de Gestión Agroempresarial, mediante la asociación de municipios para el cumplimiento de la prestación del servicio obligatorio de asistencia técnica directa rural. Conforme a lo anterior, los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son asociaciones de municipios y como tal, conforme a lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 136 de 1994, son entidades administrativas de derecho público y se encuentra incluidos en el concepto de entidades estatales previsto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, en cuanto este prevé que se denominan entidades estatales todas las que específicamente se incluyen en su literal a); así como las demás personas jurídicas en las que exista participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. Partiendo de esta naturaleza y por expresa voluntad del legislador están sometidos al Estatuto General de Contratación, contenido en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, las demás que las modifiquen, adicionen o complementen; así como a su respectiva reglamentación, es decir, el Decreto 1082 del 2015.

**CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL – Régimen jurídico Contractual – Estatuto General de Contratación de la administración Pública**

Posteriormente, el artículo 40 de la Ley 1876 de 2017 estableció la posibilidad de que los municipios se asocien entre sí; así como la de que autoricen la asociación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria – Umata para atender las demandas identificadas por provincia, cuenca, subregión o cualquier otro tipo de organización territorial dentro de un departamento, e incluso en relación con otros departamentos. Así mismo, el mencionado artículo estableció que los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial se sujetarán a las normas sobre contratación administrativa. [...] Ahora, la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece las reglas y principios que rigen los contratos celebrados por las entidades estatales, así como cuáles son las entidades estatales, que en todo caso serán las que allí se describen, y de manera general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos, como es el caso de los Centros Provinciales de Gestión, pues el inciso 2 del artículo 2.4.3.1.2 del Decreto 1071 de 2015, y el artículo 40 de la Ley 1876 de 2017 establecen que los contratos que celebren los centros estarán sujetos a la aplicación de las normas sobre contratación administrativa.

**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Democracia – Estado social de Derecho – Fundamento axiológico**

Uno de los postulados más importantes de un Estado social y democrático de derecho es el principio de publicidad, pues este permite que las actuaciones de las autoridades gocen de visibilidad. En tal sentido, la filosofía política explica que la democracia «[…] es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública». El secreto generalizado en el ejercicio del poder político constituye, por el contrario, una negación de la democracia, porque dificulta la supervisión de las autoridades por parte de la sociedad civil y establece una barrera para la participación ciudadana. Inspirada en esta concepción axiológica, la Constitución Política de 1991 consagra en varios artículos la publicidad como un principio rector del Estado colombiano. Entre los más destacados, puede mencionarse el 209, que afirma que la publicidad es uno de los principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa y el 74, que consagra la garantía de acceso a los documentos públicos que no gocen de reserva –y esta, además, es excepcional, pues solo procede si existe causal constitucional o legal expresa–. En tal perspectiva, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de publicidad es la garantía que tienen las personas de conocer las actuaciones judiciales y administrativas.

**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-El Sistema Electrónico de Contratación Pública**

[…]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 dichas actuaciones. Es por eso que, en la contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– como un mecanismo que «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» . De otra parte, la Ley 1712 de 2014 –Ley Estatutaria que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información y a los documentos públicos–, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que «toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal». 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 legales. Y el principio de buena fe hace referencia al deber de todo sujeto obligado de cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa . La anterior obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 , 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 para la Contratación Pública −SECOP–. […] Así las cosas, tanto en virtud de lo previsto en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 del 2015, como de lo dispuesto en la Ley 1712 del 2014 y el Decreto 1081 de 2015, los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial en tanto entidad estatal, cometida al Estatuto General de la Contratación Pública están obligados a publicar los documentos que producen en su gestión contractual en la plataforma SECOP.



Bogotá D.C

Señor

**Daniel Alejandro Ramírez Cubillos**

danieramirez@gmail.com

**Concepto C-706**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL – Naturaleza jurídica / CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL – Régimen jurídico Contractual – Estatuto General de Contratación de la administración Pública **/**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Democracia – Estado social de Derecho – Fundamento axiológico/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-El Sistema Electrónico de Contratación Pública. |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20220913009233 |
|  |  |

Estimado señor Ramírez:

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 realizada el 13 de septiembre de 2022.

**1. Problema planteado**

En la consulta identificada previamente usted solicita a la Agencia resolver los siguientes interrogantes, todos los cuales guardan relación con la noción de Centros Provinciales de Gestión Agroempesarial. En particular, se formulan los siguientes interrogantes, junto con el siguiente contexto fáctico:

«1. ¿Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, entidades sin ánimo de lucro, creadas bajo el Decreto 1071 de 2015 y ARTÍCULO 2.4.3.1.1 y siguientes, pueden ser considerados entidad estatal? de conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, puesto que es una asociación de municipios?

2. ¿Su régimen de contratación es aplicable lo concerniente a lo determinado en Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes?

3. Si fuera aplicable el principio de publicidad, ¿serán necesario publicar su actividad contractual en el SECOP 1 o SECOP 2’, si es este último por favor determinar la fecha máxima de obligatorio cumplimiento para este tipo de entidades.

4. Si los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son entidades ejecutoras de un convenio interadministrativo celebrado con una entidad territorial, los bienes y suministros a ejecutar para su adquisición tendrán que realizarse a través de alguna de las modalidades de selección?»

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 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 atribuciones para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes 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 pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. De esta manera, la Subdirección resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal, para lo cual, –dentro de los límites de sus atribuciones[[2]](#footnote-2)– se analizarán los siguientes temas i) naturaleza jurídica y régimen de contratación de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial y ii) alcance del principio de publicidad y obligatoriedad de publicar los documentos contractuales en la plataforma SECOP.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto 2201913000008258 del 6 de noviembre del 2019 analizó el régimen que rige a los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial y su naturaleza jurídica; así mismo, en los conceptos C-185 del 29 de abril del 2021, C-229 del 25 de mayo del 2021, C-241 del 27 de mayo del 2021, CU003 del 2021 y C-609 del 23 de septiembre del 2022, se pronunció sobre el principio de publicidad, su alcance y obligatoriedad en materia de gestión contractual de las entidades estatales. Por su parte en el concepto C-295 del 2020 se pronunció sobre la plataforma SECOP y su relación con el principio de publicidad que rige dicha gestión contractual. Las tesis y argumentos expuestos en dichos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

**2.1. Naturaleza jurídica y régimen de contratación de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial**

Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son los organismos para la coordinación, organización y gestión de los proyectos, negocios y planes generales de asistencia técnica directa rural, por encadenamientos productivos, que por su adecuada formulación garantizan el acceso a las entidades financieras, al capital de riesgo y a los instrumentos de política del Estado.

Ley 607 de 2000, que tenía por objeto garantizar la asistencia técnica directa rural agropecuaria, medio ambiental, asuntos de aguas y pesquera, reglamentada parcialmente por el Decreto 2980 de 2004, compilado el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, estableció la posibilidad de crear Centros de Provinciales de Gestión Agroempresarial, mediante la asociación de municipios para el cumplimiento de la prestación del servicio obligatorio de asistencia técnica directa rural[[3]](#footnote-3).

Posteriormente, el artículo 40 de la Ley 1876 de 2017 estableció la posibilidad de que los municipios se asocien entre sí, al igual que autoricen la asociación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria – Umata para atender las demandas identificadas por provincia, cuenca, subregión o cualquier otro tipo de organización territorial dentro de un departamento, e incluso en relación con otros departamentos[[4]](#footnote-4). Así mismo, el mencionado artículo estableció que los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial se sujetarán a las normas sobre contratación administrativa.

En efecto, en el parágrafo 1° del mencionado artículo se previó que «*los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo del CPGA en términos de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios como el transporte y la logística, con el fin de garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones. En el manejo de los recursos, el CPGA observará los principios del sistema presupuestal, contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y los contratos que celebren, se sujetarán a las normas sobre contratación administrativa»*.

El inciso final del artículo 150 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República expedir el estatuto general de la contratación de la Administración pública y en especial de la Administración nacional[[5]](#footnote-5). Así, la potestad constitucional de configuración del régimen de contratación está en cabeza del legislador, permitiéndole determinar si las entidades estatales deben, conforme a la Constitución y la ley, aplicar las normas del Estatuto General de la Contratación o si deben regirse por un régimen especial o exceptuado de contratación[[6]](#footnote-6).

Ahora, la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece las reglas y principios que rigen los contratos celebrados por las entidades estatales, así como cuáles son las entidades estatales[[7]](#footnote-7), que en todo caso serán las que allí se describen, y de manera general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos, como es el caso de los Centros Provinciales de Gestión, pues el inciso 2 del artículo 2.4.3.1.2 del Decreto 1071 de 2015, y el artículo 40 de la Ley 1876 de 2017 establecen que los contratos que celebren los centros estarán sujetos a la aplicación de las normas sobre contratación administrativa[[8]](#footnote-8).

Conforme a lo anterior, los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son asociaciones de municipios y como tal, según lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 136 de 1994, tienen la naturaleza de entidades administrativas de derecho público y se encuentra incluidos en el concepto de entidades estatales previsto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, en cuanto este prevé que se denominan entidades estatales todas las que específicamente se incluyen en su literal a); así como las demás personas jurídicas en las que exista participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

Partiendo de esta naturaleza y por expresa voluntad del legislador están sometidos al Estatuto General de Contratación, contenido en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, las demás que las modifiquen, adicionen o complementen; así como a su respectiva reglamentación, es decir, el Decreto 1082 del 2015.

**2.2. Fundamento axiológico de la publicidad de la información oficial de la contratación estatal en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP–**

Uno de los postulados más importantes de un Estado social y democrático de derecho es el principio de publicidad, pues este permite que las actuaciones de las autoridades gocen de visibilidad. En tal sentido, la filosofía política explica que la democracia *«[…] es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública»[[9]](#footnote-9)*. El secreto generalizado en el ejercicio del poder político constituye, por el contrario, una negación de la democracia, porque dificulta la supervisión de las autoridades por parte de la sociedad civil y establece una barrera para la participación ciudadana.

Inspirada en esta concepción axiológica, la Constitución Política de 1991 consagra en varios artículos la publicidad como un principio rector del Estado colombiano. Entre los más destacados, puede mencionarse el 209, que afirma que la publicidad es uno de los principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa y el 74, que consagra la garantía de acceso a los documentos públicos que no gocen de reserva –y esta, además, es excepcional, pues solo procede si existe causal constitucional o legal expresa–. En tal perspectiva, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de publicidad es la garantía que tienen las personas de conocer las actuaciones judiciales y administrativas. De este modo, explica:

El principio de publicidad se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, que señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento entre otros, en el «principio de publicidad», el cual se evidencia en dos dimensiones.

La primera de ellas, como el derecho que tienen las personas directamente involucradas, al conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, la cual se concreta a través de los mecanismos de comunicación y la segunda, como el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan conforme a la ley[[10]](#footnote-10).

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 dichas actuaciones. Es por eso que, en la contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– como un mecanismo que *«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»[[11]](#footnote-11).*

De otra parte, la Ley 1712 de 2014 –Ley Estatutaria que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información y a los documentos públicos–, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que *«toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal»[[12]](#footnote-12).* 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 legales. Y el principio de buena fe hace referencia al deber de todo sujeto obligado de cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa[[13]](#footnote-13).

En el literal e) del artículo 9, la ley citada establece que los sujetos obligados[[14]](#footnote-14) deben publicar la información relativa a su contratación. El artículo 5 ibídem, al describir qué se entiende por sujetos obligados, consagra una lista cuyo propósito es incluir a cualquier entidad, órgano, organismo, o persona natural que desempeñe funciones públicas o administre recursos públicos. También son sujetos obligados las empresas públicas, las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto.

La anterior obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015[[15]](#footnote-15), 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 para la 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 interés[[16]](#footnote-16).

En el año 2013, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante la Circular Externa No 1 del 21 de junio de 2013, recopilada en la Circular Externa Única, recordó a todas las entidades del Estado el deber de publicar oportunamente la información oficial de la contratación en el SECOP, sin distinción de su régimen jurídico, naturaleza jurídica o la pertenencia a una u otra rama del poder público[[17]](#footnote-17).

Este deber, permanece vigente, incluso la Circular Externa Única, en el numeral 1.1., estableció, de manera enunciativa, que deben publicar en el SECOP: *«2. Las entidades del Estado que tienen un régimen especial de contratación, siempre y cuando el contrato ejecute o tenga como fuente de financiación dineros públicos, sin importar su proporción, a través del módulo [Régimen Especial], de acuerdo con lo establecido en su propio manual de contratación».* Además de lo anterior, es de precisar que el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 ya había establecido que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP *«Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos»[[18]](#footnote-18).*

Adicionalmente, la publicación de la información contractual oficial no se determina por la naturaleza de la entidad ejecutora −pública o privada−, ni por el régimen sustantivo contractual que aplique, sea la Ley 80 de 1993 o un régimen exceptuado. En particular, sobre el deber de publicidad de las entidades con régimen especial, el Consejo de Estado sostuvo:

Por consiguiente, otra conclusión natural de lo que se viene de decir es que la exigibilidad prevista en el literal c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007 y aquella reflejada en la Circular Externa sobre deber de informar no alteran ni trastocan el régimen jurídico contractual, por la potísima razón que lo único que impone o carga a cuenta de los sujetos obligados es hacer público, publicitar, reportar, informar ciertos asuntos específicos: la completa actividad contractual que hayan ejecutado con cargo a tales recursos públicos, de donde se desprende que no se estructura ese deber informativo en relación a los negocios que celebren con cargo a recursos de otra índole[[19]](#footnote-19).

Nótese, entonces, que en ese momento el Consejo de Estado asumió como criterio para determinar la obligatoriedad de publicar en el SECOP que la contratación se realizara con recursos públicos, conclusión que se fundamenta en el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

Así las cosas, tanto en virtud de lo previsto en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 del 2015, como de lo dispuesto en la Ley 1712 del 2014 y el Decreto 1081 de 2015, los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial en tanto entidad estatal, cometida al Estatuto General de la Contratación Pública están obligados a publicar los documentos que producen en su gestión contractual en la plataforma SECOP.

Por otro lado, 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 de 3 días hábiles siguientes a su expedición de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015. 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 anteriormente citado del Decreto 1082 de 2015.

Si bien los documentosque 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 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 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[[20]](#footnote-20).

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 2011[[21]](#footnote-21), 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.

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 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.

Ahora bien, el 18 de enero del año en curso se promulgó la Ley 2195 de 2022. Según lo establece su artículo 1, esta Ley *«[…] tiene por objeto adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público».* Dentro del capítulo VIII de esta Ley, que lleva por título *«Disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia»,* se ubica el artículo 53 que dispone sobre el deber de las entidades que cuentan con un régimen contractual especial, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II. En efecto, esta norma dispone:

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

Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación PÚBLICA –SECOP II– o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido. (Cursiva fuera del original).

Como puede observarse, aunque la publicación en el SECOP I de los documentos relacionados con la actividad contractual ya era obligatoria para las entidades que cuentan con un régimen especial, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 –que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– complementa ese deber con la exigencia de emplear el SECOP II. En otras palabras, en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 el Congreso de la República dispone que las entidades estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deben publicar en el SECOP II –es decir en la plataforma transaccional vigente– su actividad contractual.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que al establecer el artículo 53 que este deber se debe cumplir en el SECOP II «o la plataforma transaccional que haga sus veces» esto debe interpretarse en el sentido en que a pesar de que en la actualidad el SECOP II es la plataforma transaccional vigente en el Estado colombiano, si en el futuro esta es reemplazada por otra que tenga otra denominación, las entidades que tienen un régimen especial de contratación pública deben continuar publicando la documentación de su actividad contractual en la nueva plataforma. Por ello, esta Agencia no considera que la disposición analizada al utilizar la expresión indicada, deba entenderse como que las entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública pueden emplear sus páginas web o sus propios portales electrónicos, para realizar, a través de ellos, el procedimiento contractual, pues, precisamente, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 unifica el régimen de publicidad de las entidades estatales en una sola plataforma, actualmente denominada SECOP II. Con esto se logra que la ciudadanía pueda encontrar en un mismo sistema la gestión de la actividad contractual del Estado, garantizándose en mayor grado la transparencia y el acceso a la documentación pública.

Finalmente, debe resaltarse que mediante Circular Externa 002 del 17 de marzo del 2022, esta Agencia señaló lo siguiente en relación con la obligatoriedad de usar la plataforma SECOP II para las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación Pública:

Obligatoriedad del SECOP II en la vigencia fiscal de 2022 para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La obligatoriedad del uso de SECOP II por parte de las entidades estatales a las que se refiere este numeral es un proceso gradual y coordinado, que tiene como objetivo fomentar una política pública que garantice la transparencia, publicidad, integridad de los datos e información, legalidad y, en general, los principios que rigen la gestión fiscal, la función administrativa y la contratación estatal, en los procesos de negociación que el Estado realice en el ámbito territorial.

Lo anterior, implica la formación para el uso de la herramienta y el alistamiento de la infraestructura tecnológica correspondiente.

Con fundamento en los boletines trimestrales del sector TIC publicados por el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones correspondientes al estado de conectividad en todo el territorio nacional, y de acuerdo con un nuevo análisis efectuado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de Colombia Compra Eficiente respecto del porcentaje de penetración de internet fijo en todos los municipios del país, el cual toma como base la relación entre el número de acceso a internet fijo y la población total de cada uno de ellos, la Agencia Nacional de Contratación Pública, con el fin de articular los sistemas de información de gestión contractual pública, instruye a las entidades listadas en el Anexo No.1 de la presente Circular para que acaten las siguientes directrices:

(…)

Así las cosas, para determinar si un Centro Provincial de Gestión Empresarial, como entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Publica, está obligada a publicar los documentos de su gestión contractual en el SECOP II, será necesario remitirse al contenido del Anexo 1 de la circular 002 del 2022.

**3. Respuesta**

«¿Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, entidades sin ánimo de lucro, creadas bajo el Decreto 1071 de 2015 y ARTÍCULO 2.4.3.1.1 y siguientes, pueden ser considerados entidad estatal? de conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, puesto que es una asociación de municipios?

¿Su régimen de contratación es aplicable lo concerniente a lo determinado en Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes?»

En los términos de lo previsto en los artículos 149 de la Ley 136 de 1994 y 2 de la Ley 80 de 1993, los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son entidades estatales que, en virtud de lo previsto expresamente en el artículo 40 de la Ley 1876 de 2017, se someten a lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, EGCAP.

«3. Si fuera aplicable el principio de publicidad, ¿serán necesario publicar su actividad contractual en el SECOP 1 o SECOP 2’, si es este último por favor determinar la fecha máxima de obligatorio cumplimiento para este tipo de entidades.»

Dada su condición de entidades estatales, los Centros Provinciales de Gestión Empresarial están vinculados por el principio de publicidad, el cual, en materia de contratación estatal, exige publicar los documentos del proceso en la plataforma SECOP.

Esta Agencia ha expedido distintas circulares para determinar la obligatoriedad de publicar los documentos del proceso en la plataforma SECOP II; mediante la circular 002 del 2022 -anexo 1-estableció el listado de entidades que deben publicar su gestión contractual en SECOP II con corte al mes de octubre de la presente vigencia; por cual, será necesario remitirse al contenido de la misma, con el fin de establecer si un Centro Provincial de Gestión Empresarial específico está incluido en el listado de entidades allí contenido.

«4. Si los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son entidades ejecutoras de un convenio interadministrativo celebrado con una entidad territorial, los bienes y suministros a ejecutar para su adquisición tendrán que realizarse a través de alguna de las modalidades de selección?»

Por tratarse de entidades estatales, sometidas a lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, EGCAP, todos los contratos que celebre y ejecute se regulan por lo previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y las demás normas legales que las modifiquen, adicionen o complementen, así como por su respectiva reglamentación.

Por lo tanto, si actúan como entidades ejecutaras de un convenio interadministrativo la adquisición bienes o servicios requeridos para la ejecución del convenio deberá llevarse a cabo de conformidad con lo previsto en dicho Estatuto.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Álvaro Namén Vargas  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Any Alejandra Tovar Castillo  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Juan David Marín López  Subdirector de Gestión Contractual (E) |

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 *ibídem* 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 ibídem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#footnote-ref-1)
2. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 Decreto Ley 4170 de 2011 señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto 1071 de 2015: «Artículo 2.4.3.1.1. Objeto. Los municipios podrán asociarse para el cumplimiento de la prestación del servicio obligatorio de asistencia técnica directa rural, fortaleciendo los encadenamientos productivos con enfoque agroempresarial mediante la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, en adelante CPGA». [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley 1876 de 2017: «Artículo 40. Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA). Los municipios podrán asociarse o autorizar la asociación de las Umata, como respuesta a las demandas identificadas por provincia, cuenca, subregión o cualquier otro tipo de organización territorial dentro de un departamento, e incluso en relación con otros departamentos; dicha asociación se podrá dar para la participación en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios, articulación institucional, apoyo logístico del sector, levantamiento de información y demás actividades que promuevan el desarrollo agropecuario y rural». [↑](#footnote-ref-4)
5. «Artículo 150: […] Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional». [↑](#footnote-ref-5)
6. 6 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-629 de 29 de julio de 2003. Expediente D-4448. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. [↑](#footnote-ref-6)
7. 7 Artículo 2. numeral 1: «a) Se denominan entidades estatales: 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. b) 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». [↑](#footnote-ref-7)
8. Decreto 1071 de 2015, articulo 2.4.3.1.2. […]

   «En el manejo de los recursos, el CPGA observará los principios del sistema presupuestal, contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y los contratos que celebren se sujetarán a las normas sobre contratación administrativa». [↑](#footnote-ref-8)
9. BOBBIO, Norberto. Democracia y secreto. México: Fondo de Cultura Económica, 2013. p. 27. [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional. Sentencia C- 341 del 4 de junio de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ley 1150 de 2007: «Artículo 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

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

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

    […]

    »c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónico». [↑](#footnote-ref-11)
12. 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». [↑](#footnote-ref-12)
13. Ley 1712 de 2014: «Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.

    […]

    **Principio de buena fe**. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ley 1712 de 2014: «Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

    »a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital». [↑](#footnote-ref-14)
15. «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]». [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional. Sentencia C‒274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. [↑](#footnote-ref-16)
17. «Numeral 1.1 […] Las Entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público». [↑](#footnote-ref-17)
18. «[…] El Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

    »[…]

    »c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos […]». [↑](#footnote-ref-18)
19. Ibíd. [↑](#footnote-ref-19)
20. Es pertinente mencionar que, la implementación del SECOP II para el grueso de entidades estatales ha sido un proceso gradual y progresivo que se viene adelantando desde 2018, en el marco del cual, conforme se ha ido realizando el despliegue a nivel territorial de la plataforma y capacitando a los funcionarios para el uso de esta, se han ido vinculando diferentes entidades al uso obligatorio del SECOP II. Estas entidades y las fechas a partir de las cuales les correspondió o corresponderá comenzar a utilizar la referida plataforma transaccional son definidos por las circulares externas nos. 001 de 2013, 020 de 2015, 001 de 2019, 002 de 2019, 003 de 2020, 001 de 2021 y 002 de 2022Estas circulares pueden ser consultadas en: <https://www.colombiacompra.gov.co/circulares> [↑](#footnote-ref-20)
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 […]». [↑](#footnote-ref-21)