

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad – Ámbito de aplicación – Entidades sometidas

[...] la Ley 2022 de 2020 [...] modificó el contenido del párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018. Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo por parte de las entidades sometidas al EGCAP, se atribuyó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición.

De acuerdo con lo expuesto, los Documentos Tipo adoptados son obligatorios para las Entidades Estatales regidas por el EGCAP que adelanten Procesos de Contratación mediante las modalidades de selección y objetos contractuales cobijados por alguno de los Documentos Tipo vigentes en los diferentes sectores. Esta obligatoriedad implica, a su vez, que las Entidades Estatales tengan que adelantar los Procesos de Contratación bajo las condiciones establecidas en los Documentos Tipo que rijan para el objeto a contratar y el procedimiento de selección aplicables, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos.

LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Personas jurídicas de derecho privado – Documentos tipo – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

[...] el primer inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 surge como una disposición complementaria de la Ley 2022 de 2020, en la medida en que, según se desprende de su texto, de una parte, la norma busca extender la aplicación obligatoria de los documentos tipo a la celebración de contratos o convenios interadministrativos entre entidades regidas por EGCAP y otros sujetos cuyo régimen de contratación prevalente es el derecho privado. Esto de tal forma que cuando una entidad estatal regida por el EGCAP celebre contratos o convenios con otra i) entidad estatal de régimen especial o con ii) patrimonios autónomos o iii) con personas naturales o jurídicas de derecho privado, tenga que hacerlo aplicando documentos tipo. Los efectos del primer inciso del artículo 56 se proyectarían entonces a los contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, que se deban celebrar con estos sujetos, cuyos objetos comprendan la adquisición de bienes, obras o servicios, que, al tenor de lo dispuesto en el apartado normativo bajo examen, deberán celebrarse mediante documentos tipo.

LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Párrafo – Alcance

En este contexto, de la lectura conjunta de los incisos primero y segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, se desprende que cuando se celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole entre una entidad sometida al EGCAP y los sujetos allí mencionados, del cual se derive la ejecución de objetos contractuales incluidos dentro del ámbito de aplicación de los documentos tipo, su celebración deberá realizarse por parte del ejecutor o de quien tenga a su cargo el deber legal de materializar dicha contratación, haciendo uso obligatorio de dichos documentos siempre

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que exista documento tipo aplicable al objeto contractual que se planea contratar. Esto significa que los contratos no relacionados con los contratos y convenios adquiridos con la entidad sometida al EGCAP no tendrían que aplicar los documentos tipo, salvo que quieran hacerlo como una buena práctica de contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar el alcance del párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 y lo dispuesto en los dos primeros incisos del mencionado artículo, del cual se excluye, a cierto tipo de entidades, en lo relacionado con la contratación de su *giro ordinario*. Conforme se desprende del texto del referido párrafo, se exceptúa de lo señalado en los dos primeros incisos a: i) las instituciones de educación superior públicas, ii) las *empresas sociales del Estado*, iii) las sociedades de economía mixta y iv) las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente, en la contratación relacionada con el *giro ordinario*. Esto significa que, en la contratación asociada a su *giro ordinario*, estos tipos de entidades no tendrían que aplicar, de manera obligatoria, los Documentos Tipo, ni tampoco el EGCAP. En este caso, la norma se limita a fomentar la implementación de Documentos Tipo a modo de buena práctica contractual, en los casos en los que se estime conveniente.

FIDUCIA MERCANTIL — Concepto — Características

Esta Subdirección, en Concepto con radicado No. 2201913000008612 del 19 de noviembre de 2019, indicó que el Código de Comercio define el contrato de fiducia mercantil en su artículo 1.226, estableciendo como elementos característicos del negocio jurídico: i) la existencia de al menos dos sujetos: fiduciante y fiduciario y ii) la transferencia de los bienes fideicomitidos.

FIDUCIA MERCANTIL — Fiducia pública — Patrimonio autónomo — Diferencias

Dadas estas características particulares, el contrato de fiducia mercantil es diferente del contrato de fiducia pública, regulado en el numeral 5º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, pues este último “nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial”. Así lo consideró la Corte Constitucional, en la sentencia C-086 de 1995 –expedida con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa–, al señalar que la Ley 80 de 1993 creó un contrato nuevo y autónomo al del Código de Comercio.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente comparte esta posición, y por tanto considera que la constitución de patrimonios autónomos, por parte de entidades estatales solo puede darse en virtud de una disposición legal expresa. En efecto, en respuesta a la consulta con radicado No. 4201912000004359 y con radicado de salida No. 2201913000005645 del 8 de agosto de 2019, esta Agencia manifestó que: “Es posible que una entidad estatal celebre un contrato de fiducia mercantil y con él se constituya un patrimonio autónomo, siempre que una norma especial lo autorice. Esta fiducia mercantil es diferente a la fiducia pública definida en el artículo 32 de la Ley 80

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de 1993 y se rige por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en los aspectos particularmente regulados en la Ley 80 de 1993”.

PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – Artículo 36 Ley 388 de 1997 – Régimen jurídico

El texto del nuevo inciso final del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 no cambió el sentido de su contenido, pues la norma continúa siendo una autorización para que las entidades territoriales sometidas al EGCAP acudan a la celebración de contratos de fiducia mercantil, bajo el régimen jurídico general de esta institución que se encuentra previsto en el derecho privado, en particular, en el derecho comercial, cuando la finalidad sea la de participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social. Por lo anterior, la interpretación del alcance de la norma que venía aplicándose con base en lo dispuesto por el Consejo de Estado en el Concepto No. Concepto No. 1503 de 2003 continúa vigente, toda vez que la restricción del numeral 5 de la Ley 80 de 1993 que fue suprimida resultaba aplicable al régimen de contratos de fiducia pública y encargo fiduciario regidos por el EGCAP, más no para la fiducia mercantil, cuyo régimen general está previsto en el derecho comercial.

FIDUCIA MERCANTIL – Patrimonio autónomo – proyectos de vivienda de interés prioritario – régimen aplicable – derecho privado

(...) el régimen aplicable a las actividades contractuales que desarrollen los patrimonios autónomos constituidos para la administración de los recursos destinados a los proyectos de vivienda de interés social prioritario es el del derecho privado, y entre tales actividades contractuales se encuentra, sin duda, el adelantamiento de los procesos de selección y convocatoria de sus contratistas, tal y como queda claramente establecido en la norma que se comenta cuando indica que tales patrimonios “[...] podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado (...)”.

(...)

En conclusión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012, la normativa colombiana ha evolucionado para permitir que los proyectos de vivienda de interés social se financien y ejecuten a través de contratos de fiducia mercantil, bajo el régimen del derecho comercial.

PATRIMONIO AUTÓNOMO – Ley 1537 de 2012 – Ley 388 de 1997 – Aplicación – Documentos tipo

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, en la medida que, en la consulta realizada por Usted, trata de si los patrimonios autónomos constituidos por entidades estatales bajo el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 y que gestionan recursos públicos, les es aplicable o no los pliegos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los objetos contractuales que sean cobijados por aquellos, particularmente, considerando lo señalado en el artículo 3 de la Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 que indica que *"(...) los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que por mandato legal estén obligadas a su aplicación"*.

(...)

No obstante, considerando la postura de unificación de esta Agencia desarrollada en el concepto unificado CU-870 del 13 de agosto de 2025 en relación con la aplicación de los documentos tipo por parte de las entidades exceptuadas del estatuto general de contratación de la administración pública, patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado, la posición indicada en el concepto C-089 del 22 de marzo de 2022 debe cambiarse toda vez que, como se ha reiterado a lo largo de este concepto las *"entidades exceptuadas, patrimonios autónomos o particulares, que han suscrito convenios o contratos de cualquier índole con entidades sometidas al EGCAP, estarán obligadas a aplicar dicho estatuto para la subcontratación derivada de obras, bienes o servicios, siempre que exista documentos tipo en el sector en el que se adelanta la contratación"*.

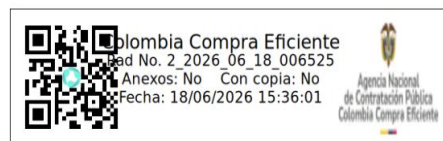
Bajo el criterio señalado en el concepto de unificación, es posible considerar que, en determinados supuestos, la celebración de fiducias mercantiles por parte de los patrimonios autónomos autorizados en la Ley 1537 de 2012 podría configurar un escenario para efectos de la aplicación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022. Esto, en la medida en que la norma prevé que los patrimonios autónomos que hayan suscrito contratos o convenios de cualquier índole con entidades sometidas al EGCAP deberán aplicar dicho estatuto y los documentos tipo en la contratación derivada de bienes, obras o servicios cobijados por documentos tipo vigentes.

Es así como, cuando una entidad pública sometida al EGCAP celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole con un patrimonio autónomo, y este celebre a su vez una fiducia mercantil para que este último contrate un bien, obra o servicio, podría entenderse que esta última actuación corresponden a una forma de contratación vinculada al negocio jurídico principal, lo que haría procedente la aplicación de los documentos tipo y de las disposiciones del EGCAP en los términos del artículo 56 ibidem. Contrario sería si la fiducia mercantil que celebra el patrimonio autónomo es solo para la administración de los recursos destinados a proyectos de vivienda de interés social prioritario, evento en el cual, en principio no existiría documento tipo aplicable.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 18 de junio de 2026

Doctora
Liliana Valbuena Monroy
Directora Técnica de Vivienda Departamental
Gobernación de Casanare



Concepto C-488 de 2026

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad – Ámbito de aplicación – Entidades sometidas / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Personas jurídicas de derecho privado – Documentos tipo – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública / LEY 2195 DE 2022 – Artículo 56 – Parágrafo – Alcance / FIDUCIA MERCANTIL – Concepto – Características / FIDUCIA MERCANTIL – Fiducia pública – Patrimonio autónomo – Diferencias / PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – Artículo 36 Ley 388 de 1997 – Régimen jurídico / FIDUCIA MERCANTIL – Patrimonio autónomo – proyectos de vivienda de interés prioritario – régimen aplicable – derecho privado

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_05_04_005976

Estimada doctora Valbuena Monroy:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 30 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 Artículo 36 en el cual se establece

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"Igualmente, las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a /as reglas generales y del derecho comercial."

Y en la Ley 1537 de 2012 Artículo 6 que determina:

"Financiación y desarrollo para los proyectos de Vivienda de interés Prioritario Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.

Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se requiere exclusivamente por las normas del derecho privado.

Los patrimonios autónomos cuya constitución se autoriza en la presente ley podrán a su vez contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de Vivienda de interés social prioritario.

Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, así como las actividades de seguimiento y control de los mismos, serán definidas por el Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio."

De conformidad con lo anterior Colombia Compra Eficiente en concepto C-002 de 2025 se pronunció en el siguiente sentido "El texto del nuevo inciso final del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 no cambió el sentido de su contenido, pues la norma continúa siendo una autorización para que las entidades territoriales sometidas al EGCIIP acudan a la celebración de contratos de fiducia mercantil, bajo el régimen jurídico general de esta institución que se encuentra previsto en el derecho privado, en particular, en el derecho comercial, cuando la finalidad sea la de participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social. Por lo anterior, la interpretación del alcance de la norma que venía

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

aplicándose con base en lo dispuesto por el Consejo de Estado en el concepto No. concepto No. 1-503 de 2003 continúa vigente, toda vez que la restricción del numeral 5 de la Ley 80 de 1993 que fue suprimida resultaba aplicable al régimen de contratos de fiducia pública y encargo fiduciario regidos por el EGCAP, más no para la fiducia mercantil, cuyo régimen general está previsto en el derecho comercial”.

Para esta Dirección de Vivienda, surge una aparente antinomia o vacío normativo entre la obligatoriedad de los "Documentos Tipo" y la autonomía contractual que otorgan las leyes 388 de 1997 y 1537 de 2012. si bien los recursos son de naturaleza pública, el vehículo de ejecución (patrimonio Autónomo) y su régimen jurídico (Derecho Privado) parecen sustraer estos procesos de la rigidez de los pliegos tipo diseñados para el régimen general de la Ley 80 de 1993.

PETICIÓN

1. ¿Se encuentran los patrimonios autónomos constituidos por entidades territoriales bajo el amparo de la Ley 1537 de 2012 y Ley 388 de 1997, obligados a adoptar los Documentos Tipo previstos en la Resolución 953 de 2025 para la contratación de sus obras de infraestructura social?
2. Dado que el Artículo 2 de la Resolución 953 de 2025 no menciona expresamente a las fiducias mercantiles de régimen privado que administran recursos públicos, ¿es jurídicamente viable que las invitaciones a ofertar realizadas por estas fiducias mantengan criterios de selección autónomos, siempre que respeten los principios de la función administrativa?
3. ¿Prevalece el criterio de "Especialidad de la Norma" de la Ley 1537 de 2012 (Derecho Privado exclusivo) sobre la "Obligatoriedad de Documentos Tipo" de la Resolución 953 de 2025, considerando que los patrimonios autónomos no son, en estricto sentido, entidades estatales sometidas íntegramente al EGCAP.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Cuál es el alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022?, ii) ¿Los patrimonios autónomos constituidos por entidades estatales bajo el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 y que gestionan recursos públicos deben aplicar los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente?

2. Respuestas:

i. El primer inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 surge como una disposición complementaria de la Ley 2022 de 2020, en la medida en que, según se desprende de su texto, de una parte, la norma busca extender la aplicación obligatoria de los documentos tipo a la celebración de contratos o convenios interadministrativos entre entidades regidas por EGCAP y otros sujetos cuyo régimen de contratación prevalente es el derecho privado. Esto de tal forma que cuando una entidad estatal regida por el EGCAP celebre contratos o convenios con otra i) entidad estatal de régimen especial o con ii) patrimonios autónomos o iii) con personas naturales o jurídicas de derecho privado, tenga que hacerlo aplicando documentos tipo. Los efectos del primer inciso del artículo 56 se proyectarían entonces a los contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, que se deban celebrar con estos sujetos, cuyos objetos comprendan la adquisición de bienes, obras o

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

servicios, que, al tenor de lo dispuesto en el apartado normativo bajo examen, deberán celebrarse mediante documentos tipo.

Sin perjuicio de lo anterior, solo es posible comprender los efectos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 cuando se interpretan en conjunto todos sus componentes. Esto comoquiera que, a lo anterior se le suman las implicaciones de lo ordenado por el segundo inciso de la norma en estudio cuando usa la expresión “los procedimientos de selección y contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos”, a los que se refiere el primer inciso, en los que, además de la aplicación de los documentos tipo, se dispone la aplicación del EGCAP.

Así, de la lectura conjunta de los incisos primero y segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, se desprende que cuando se celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole entre una entidad sometida al EGCAP y los sujetos allí mencionados, del cual se derive la ejecución de objetos contractuales incluidos dentro del ámbito de aplicación de los documentos tipo, su celebración deberá realizarse por parte del ejecutor o de quien tenga a su cargo el deber de materializar dicha contratación, haciendo uso obligatorio de dichos documentos siempre que exista documento tipo aplicable al objeto contractual que se planea contratar. Esto significa que los contratos no relacionados con los contratos y convenios adquiridos con la entidad sometida al EGCAP no tendrían que aplicar los documentos tipo, salvo que quieran hacerlo como una buena práctica de contratación.

De esta manera, la obligación de aplicar documentos tipo, y en general, las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se extienden a los compromisos contractuales derivados la celebración del contrato o convenio, según lo expresamente consagrado en el segundo inciso del artículo 56 de la ley citada. No obstante, se encuentran exceptuadas de dicha obligación las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su *giro ordinario*, tal como se establece en el parágrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

ii. Ahora bien, en la medida que, en la consulta realizada por Usted, trata de si los patrimonios autónomos constituidos por entidades estatales bajo el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 y que gestionan recursos públicos, les es aplicable o no los pliegos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los objetos contractuales que sean cobijados por aquellos, particularmente, considerando lo señalado en el artículo 3 de la Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 que indica que *"(...) los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que por mandato legal estén obligadas a su aplicación"*.

En efecto, el artículo 3 de la Resolución 953 de 2025 reconoce que los documentos tipo pueden resultar obligatorios no solo para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP, sino también para patrimonios autónomos y demás sujetos de derecho público y privado, siempre que exista un mandato legal que imponga dicha obligación. Es así como, la expresión *"(...) que por mandato legal estén obligados a su aplicación (...)"* se relaciona directamente con el contenido del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, que como se señaló, amplió el ámbito de aplicación de los documentos tipo y del EGCAP a determinados supuesto que allí se establecen.

Así las cosas, de conformidad con el inciso primero del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, cuando una entidad sometida al EGCAP celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier índole con un patrimonio autónomo, tendrá que aplicar los documentos tipo, siempre que el objeto contractual corresponda a bienes, obras o servicios cobijados por estos.

Ahora bien, la aplicación de los documentos tipo en el supuesto señalado no se agota en este punto, considerando que, según se desprende del segundo inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, *"los procedimientos de selección y contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos"*, a los que se refiere el primer inciso, en los que, además de la aplicación de los documentos tipo, se dispone la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP.

Esto significa que, el patrimonio autónomo en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 56, si debe contratar bienes, obras o servicios en cumplimiento de un contrato o convenio interadministrativo o

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de cualquier otra índole celebrado con una entidad estatal sometida a la Ley 80 de 1993, deberán adelantar el correspondiente procedimiento de selección y celebrar el respectivo contrato aplicando los documentos tipo –siempre que existan en el sector– y las disposiciones del EGACP.

En principio, lo dispuesto en los párrafos precedentes puede resultar contradictorio considerando que, los patrimonios autónomos constituidos en desarrollo del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y del artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 cuentan con una habilitación legal expresa para desarrollar actividades contractuales bajo las reglas del derecho privado, particularmente tratándose de proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario. En efecto, dichas disposiciones autorizan la constitución de patrimonios autónomos mediante contratos de fiducia mercantil y establecen expresamente que la selección del fiduciario, así como la celebración y ejecución de los contratos derivados de tales patrimonios, se regirán por normas de derecho privado.

No obstante, esta circunstancia no implica una incompatibilidad normativa entre el régimen previsto en el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 y lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022. Esto, considerando que, aunque las dos primeras disposiciones establecen, como regla general, que la actividad contractual adelantada por estos patrimonios autónomos se rige por normas de derecho privado, el artículo 56 introdujo una regla especial y posterior orientada a evitar que las entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública – EGACP eludan la aplicación de los documentos tipo y de las disposiciones del estatuto general de contratación mediante la celebración de contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole con sujetos exceptuados de este o con patrimonios autónomos.

Adicionalmente, para efectos de su solicitud debe indicarse que, cuando el inciso cuarto del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 establece que *"Los patrimonios autónomos cuya constitución se autoriza en la presente ley podrán a su vez contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social"*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*prioritario, a las cuales podrán aportar activos fideicomitidos*¹. En el criterio de esta Subdirección, para efectos de determinar la aplicación de los documentos tipo expedidos por esta Entidad a aquellos patrimonios autónomos que se constituyan con ocasión de los contratos de fiducia mercantil celebrados por un patrimonio autónomo previamente constituido, este puede ser el evento establecido en el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, es decir que, se trata de una contratación mediante el contrato de fiducia mercantil para constituir un patrimonio autónomo para la administración de los recursos aplicables al proyecto, por lo que en principio tendría que aplicar los documentos tipo y el EGCAP para este contrato. No obstante, este criterio debe analizarse considerando al menos las siguientes dos variables: i) si se trata de una fiducia mercantil para la administración de los recursos o ii) si se trata de la constitución de un patrimonio autónomo para adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores.

De acuerdo con el inciso señalado, los patrimonios autónomos autorizados por la Ley 1537 de 2012 podrán celebrar contratos de fiducia mercantil para la administración de recursos destinados a proyectos de vivienda de interés social prioritario, aportando a ellos activos fideicomitidos. Así las cosas, la norma pareciera indicar que se trata de fiducias de administración, las cuales consisten:

“(..) en la transferencia de unos bienes para que una entidad fiduciaria los administre en beneficio del constituyente o del fideicomisario”, las cuales “(...) conforman un patrimonio autónomo separado del activo del fiduciario y sólo garantizan las obligaciones adquiridas en cumplimiento de la finalidad perseguida”².

De acuerdo con lo anterior, el negocio jurídico al que se refiere el inciso citado correspondería a una fiducia de administración, en la medida que implica la transferencia de bienes o recursos a una sociedad fiduciaria para que esta los administre conforme a una finalidad específica relacionada con la

¹ Inciso cuarto (4) del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

² RENGIFO GARCÍA, Ernesto. La fiducia mercantil y pública en Colombia, tercera edición 2012. pp. 103 a 104.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ejecución de proyectos de vivienda de interés social prioritario, conformándose para ello un patrimonio autónomo separado del activo propio de la fiducia.

No obstante, lo señalado en el párrafo anterior pareciera complementarse con lo señalado en el inciso cinco de la norma en comento en la que se indica que:

“Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado”³.

Cuando la norma dispone que los patrimonios autónomos que se constituyan de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012, también cobija a los que se constituyan de conformidad con el inciso cuarto de esa disposición, es decir, aquellas “(...) *fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social prioritario*”. Es así como estas últimas igualmente “(...) *podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario* (...)”.

Los dos supuestos señalados, –los del inciso cuarto y quinto del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012–, son relevantes, considerando que, para efectos de la aplicación del inciso segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, los patrimonios autónomos que han suscrito convenios o contratos interadministrativos o de cualquier otra índole con entidades sometidas al EGCAP, estarán obligadas a aplicar dicho estatuto para la contratación derivada de obras, bienes o servicios, siempre que exista documentos tipo en el sector en el que se adelanta la contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que, esta subdirección en el concepto C-089 del 22 de marzo de 2022 indicó lo siguiente:

“cuando efectivamente la entidad estatal sometida al EGCAP celebra un contrato con la sociedad de economía mixta –bajo el supuesto

³ Inciso cinco (5) del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que esta entidad esté sometida a un régimen especial en los términos explicados previamente-, esta última no celebra un contrato para adquirir una obra, bien o servicio cobijado por algún documento tipo; sino que celebra un contrato de fiducia para que sea el patrimonio autónomo el que contrate dichas obras, bienes o servicios. Por el contrario, distinta sería la postura si la sociedad de economía mixta –entidad sometida a un régimen especial-, con ocasión de la celebración del contrato o convenio con la entidad regida por el EGCAP, sea la que contrate directamente la ejecución de las obras, bienes o servicios sujetos a documentos tipo, puesto que en este caso sí aplicaría lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, salvo que se presente la excepción establecida en el parágrafo del artículo ibidem. Esto en razón a que se cumplirían los dos criterios explicados previamente.

Ahora, no es posible extender los efectos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 a la fiducia –patrimonio autónomo sometido al régimen especial- porque en este supuesto solo se cumple el criterio conforme al cual el contrato que celebra es la adquisición de obras, bienes o servicios que eventualmente están sujetos a los documentos tipo. Sin embargo, estos contratos se realizan con fundamento en el negocio jurídico celebrado con la sociedad de economía mixta –entidad sometida al régimen especial- y no con una entidad estatal sometida al EGCAP”.

De acuerdo con la postura señalada, si, una entidad sometida al EGCAP celebra un contrato con una sociedad de economía mixta –partiendo del supuesto que es una entidad sometida a un régimen especial- y esta última celebre un contrato de fiducia para la constitución de un patrimonio autónomo para adquirir obras, bienes y servicios cobijados por documentos tipo, se concluyó que ese era un evento no contemplado en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, por lo que, *“(...) la fiducia no estaría obligada a aplicar los documentos tipo adoptados por esta Agencia y, por tanto, los procedimientos de selección y los contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos no estarían sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.*

No obstante, considerando la postura de unificación de esta Agencia desarrollada en el concepto unificado CU-870 del 13 de agosto de 2025 en relación con la aplicación de los documentos tipo por parte de las entidades exceptuadas del estatuto general de contratación de la administración pública,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado, la posición indicada en el concepto C-089 del 22 de marzo de 2022 debe cambiarse toda vez que, como se ha reiterado a lo largo de este concepto las *"entidades exceptuadas, patrimonios autónomos o particulares, que han suscrito convenios o contratos de cualquier índole con entidades sometidas al EGCAP, estarán obligadas a aplicar dicho estatuto para la subcontratación derivada de obras, bienes o servicios, siempre que exista documentos tipo en el sector en el que se adelanta la contratación"*.

Bajo el criterio señalado en el concepto de unificación, es posible considerar que, en determinados supuestos, la celebración de fiducias mercantiles por parte de los patrimonios autónomos autorizados en la Ley 1537 de 2012 podría configurar la aplicación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022. Esto, en la medida en que la norma prevé que los patrimonios autónomos que hayan suscrito contratos o convenios de cualquier índole con entidades sometidas al EGCAP deberán aplicar dicho estatuto y los documentos tipo en la contratación derivada de bienes, obras o servicios cobijados por documentos tipo vigentes.

Es así como, cuando una entidad pública sometida al EGCAP celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole con un patrimonio autónomo, y este celebre a su vez una fiducia mercantil para que este último contrate un bien, obra o servicio, podría entenderse que esta última actuación corresponden a una forma de contratación vinculada al negocio jurídico principal, lo que haría procedente la aplicación de los documentos tipo y de las disposiciones del EGCAP en los términos del artículo 56 ibidem. Contrario sería sí la fiducia mercantil que celebra el patrimonio autónomo es solo para la administración de los recursos destinados a proyectos de vivienda de interés social prioritario, evento en el cual, en principio no existiría documento tipo aplicable.

Finalmente, considerando que usted indaga si *"(d)ado que el Artículo 2 de la Resolución 953 de 2025 no menciona expresamente a las fiducias mercantiles de régimen privado que administran recursos públicos ¿es jurídicamente viable que las invitaciones a ofertar realizadas por estas fiducias mantengan criterios de selección autónomos, siempre que respeten los principios de la función administrativa?"*. En relación con este aspecto, se

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

reitera que el artículo 3 de la Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 dispone que los documentos tipo adoptados por esta Agencia "(...) *son obligatorios en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos (...)*".

Así, si las fiducias mercantiles a las que se refiere en su solicitud son aquellas que constituyen un patrimonio autónomo, considerando que "(...) en la fiducia mercantil es de la esencia la creación de un patrimonio autónomo (...) "⁴" estas deberán aplicar los documentos tipo expedidos por esta Agencia, en las condiciones previamente señaladas y de conformidad con el alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

Ahora bien, si en su solicitud se hace referencia a un encargo fiduciario, en este supuesto no se estaría en el marco de aplicación del artículo citado, considerando que en esta figura no se constituye un patrimonio autónomo.

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

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

⁴ MANRIQUE NIETO, Carlos. Fiduciarias, fiducia, encargos fiduciarios y titularización, 1994. pp. 17 a 21.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

3. Razones de la respuesta:

i. La Ley 2022 de 2020, modificó el contenido del párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018⁵. Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo por parte de las entidades sometidas al EGCAP, se atribuyó

⁵ Ley 2022 de 2020: "**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

"Artículo 4º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

Parágrafo 7º. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición.

Con sustento en esta competencia, esta Agencia ha expedido diversos grupos de Documentos Tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable, saneamiento básico y social, para interventoría y consultoría de estudios de ingeniería, pero también, para la celebración de convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal y para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. De conformidad con las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estos Documentos Tipo se han expedido para las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, concurso de méritos y contratación directa.

De acuerdo con lo expuesto, los Documentos Tipo adoptados son obligatorios para las Entidades Estatales regidas por el EGCAP que adelanten Procesos de Contratación mediante las modalidades de selección y objetos contractuales cobijados por alguno de los Documentos Tipo vigentes en los diferentes sectores⁶. Esta obligatoriedad implica, a su vez, que las Entidades Estatales tengan que adelantar los Procesos de Contratación bajo las condiciones establecidas en los Documentos Tipo que rijan para el objeto a contratar y el procedimiento de selección aplicables, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos. Lo anterior, por cuanto los Documentos Tipo se caracterizan por ser inalterables, es decir, que las Entidades Públicas carecen de la facultad de modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, que son las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los Documentos Tipo.

En ese orden, las Entidades Estatales regidas por el EGCAP, de conformidad con el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por la Ley 1882 de 2018 y modificado por la Ley 2022 de 2020, se encuentran obligadas a aplicar los Documentos Tipo implementados por esta Agencia para adelantar los Procesos de Contratación que se encuentren cobijados por los Documentos Tipo expedidos. Sin embargo, si el objeto contractual no se

⁶ Los Documentos Tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

relaciona con actividades u objetos contractuales descritos en los Documentos Tipo que han sido expedidos por Colombia Compra Eficiente, o estos no aplican a la modalidad de escogencia aplicable, no será obligatorio aplicar los Pliegos Tipo.

Además del objeto y la modalidad de escogencia aplicable, para delimitar de forma más precisa el ámbito de aplicación de cada uno de los Documentos Tipo será necesario analizar la matriz de experiencia asociada a cada uno de ellos, pues estos aplicarán a los proyectos y/o actividades específicas contempladas en cada una de dichas matrices de experiencia. En este sentido, la matriz de experiencia de cada uno de los Documentos Tipo, además de estandarizar este importante requisito en los procedimientos de selección, delimita o precisa el ámbito de aplicación de estos, por lo que aplicarán a las actividades establecidas en cada una de estas matrices⁷.

En conclusión, la definición de si a un Proceso de Contratación le aplican los Documentos Tipo radicarán en si el contrato a ejecutar se enmarca dentro de las actividades establecidas en la matriz de experiencia del Documento Tipo, de modo que las Entidades Estatales sometidas al EGCAP deberán aplicar los Documentos Tipo en dichos supuestos. En todo caso, independientemente de la correspondencia entre el objeto a contratar y alguna de las actividades tipificadas en las matrices de experiencia, la aplicación del Documento Tipo solo será forzosa, si además el correspondiente Documento Tipo ha sido expedido para la modalidad de escogencia en la que se debe adelantar el proceso de selección.

Conforme se explicó en los párrafos anteriores, en virtud de la Ley 2022 de 2020, los Documentos Tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente son de aplicación obligatoria para las Entidades Estatales sometidas al EGCAP. En ese sentido, el contenido normativo de la Ley 2022 de 2020, y en su momento también de la Ley 1882 de 2018, excluyen del ámbito de aplicación de los Documentos Tipo la contratación

⁷ En este sentido, a modo de ejemplo, en el «documento base» del documento tipo de licitación se establece lo siguiente: "Los Documentos Tipo aplica a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de Entidades Estatales de régimen exceptuado, por lo general, sujetas al derecho privado.

ii. No obstante, este panorama varió con la expedición de la Ley 2195 de 2022, "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones". De conformidad con su artículo 1, esta norma tiene por objeto la adopción de diferentes medidas tendientes a prevenir los actos de corrupción, reforzar la articulación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por la corrupción, promoviendo la cultura de la legalidad e integridad.

Entre las medidas adoptadas por la Ley mencionada se destaca el artículo 56, norma sobre la que versa la presente consulta. Esta disposición se refiere de manera expresa a los documentos tipo y a su aplicabilidad a sujetos diferentes de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

Artículo 56. Aplicación de los documentos tipo a entidades de régimen especial. Para la adquisición de bienes, obras o servicios, las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, con otra entidad estatal o con patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado, deberán aplicar los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, conforme al parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Los procedimientos de selección y los contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos, donde apliquen los documentos tipo se regirán por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Parágrafo. Se exceptúan del presente artículo las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su *giro ordinario*. En estos casos, en los manuales de contratación de estas entidades, se fomentará como buena práctica la aplicación de los pliegos tipo.

Las implicaciones de lo establecido en esta norma son variadas y se presentan en múltiples ámbitos de la actividad contractual de las entidades

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estatales, que, como consecuencia de la entrada en vigor de la disposición en cita, ven alterado su régimen jurídico. En tal sentido, para efectos de dar respuesta concreta al problema jurídico planteado, es importante tener en cuenta las posturas que se han sustentado en torno al alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

Así, a partir del concepto C-066 del 28 de enero de 2022⁸, esta agencia consideró que el primer y principal mandato de la norma se encuentra dirigido a las Entidades Estatales sometidas al EGCAP, para que, en la adquisición de bienes, obras o servicios, apliquen los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia, cuando celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole con otra Entidad Estatal, o con patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado. En ese sentido, el primer inciso de la norma reafirma el deber de las entidades sometidas al EGCAP de aplicar los Documentos Tipo.

De acuerdo con esto, se sostuvo que el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 es una norma que complementa al párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2022 de 2020, que establece el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo para las entidades sometidas al EGCAP. Si bien el texto de la Ley 2022 de 2020 establece con claridad la regla de aplicación obligatoria de los documentos tipo en los Procesos de Contratación adelantados por las entidades estatales regidas por el EGCAP, lo cierto es que sus efectos no eran los mismos en los procesos de selección adelantados por entidades exceptuadas o con regímenes especiales.

Antes de la expedición del artículo 56 *ibídem*, la Ley 2022 de 2020 ya había establecido el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo, atribuyendo a esta Agencia la competencia para expedirlos. Dicha Ley restringe su aplicación en los Procesos de Contratación a través de los que una entidad

⁸ Esta tesis se desarrolló y complementó, entre otros, en los siguientes conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025 y C-808 del 30 de julio de 2025.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estatal regida por el EGCAP debe adquirir una obra o servicio, por supuesto siempre que el objeto a contratar, al igual que la modalidad que se requiere emplear, estén cobijados por algún documento tipo vigente. Por el contrario, la aplicación de Documentos Tipo por parte de entidades con regímenes especiales o de derecho privado era un asunto que escapaba del ámbito de aplicación de lo establecido por la Ley 2022 de 2020, incluso tratándose de obras o servicios para cuya contratación les resultaba aplicable los Documentos Tipo vigentes, comoquiera que la aplicación de estos solo era procedente cuando el régimen de la entidad contratante fuera el EGCAP, toda vez que el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 solo se refiere a la obligación de aplicar los Documentos Tipo en los Procesos de Contratación que adelanten las entidades sometidas al EGCAP.

Por tanto, la norma, por el hecho de estar dirigida únicamente a las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, solo permitía que los Documentos Tipo tuvieran que aplicarse de manera obligatoria cuando este era el régimen general de la contratación de la entidad que adelantaba el Proceso de Contratación. En estos términos, si bien la Ley 2022 de 2020 no limitó la aplicabilidad de los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia a una modalidad en específico, sí estableció que su implementación debía hacerse en el marco del EGCAP.

En este escenario, el primer inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 surge como una disposición complementaria de la Ley 2022 de 2020, en la medida en que, según se desprende de su texto, de una parte, la norma busca extender la aplicación obligatoria de los documentos tipo a la celebración de contratos o convenios interadministrativos entre entidades regidas por EGCAP y otros sujetos cuyo régimen de contratación prevalente es el derecho privado. Esto de tal forma que cuando una entidad estatal regida por el EGCAP celebre contratos o convenios con otra i) entidad estatal de régimen especial o con ii) patrimonios autónomos o iii) con personas naturales o jurídicas de derecho privado, tenga que hacerlo aplicando documentos tipo. Los efectos del primer inciso del artículo 56 se proyectarían entonces a los contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, que se deban celebrar con estos sujetos, cuyos objetos comprendan la adquisición de bienes, obras o servicios, que, al tenor de lo dispuesto en el apartado normativo bajo examen, deberán celebrarse mediante documentos tipo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Sin perjuicio de lo anterior, solo es posible comprender los efectos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 cuando se interpretan en conjunto todos sus componentes. Esto comoquiera que, a lo anterior se le suman las implicaciones de lo ordenado por el segundo inciso de la norma en estudio cuando usa la expresión “los procedimientos de selección y contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos”, a los que se refiere el primer inciso, en los que, además de la aplicación de los Documentos Tipo, se dispone la aplicación del EGCAP.

De acuerdo con esto, el cambio normativo que supone el artículo en comento no se agota con el mandato de aplicación obligatoria de los Documentos Tipo en los convenios o contratos que celebren las entidades estatales regidas por el EGCAP con otras entidades de régimen especial, patrimonios autónomos, personas naturales o jurídicas de derecho privado, pues, según se desprende del segundo inciso de la norma, esta además ordena la aplicación del EGCAP a los Procesos de Contratación que se adelanten y a los contratos que se celebren con ocasión de los contratos o convenios a los que se refiere el primer inciso. Esto significa que, ya sea una entidad estatal de régimen especial, un patrimonio autónomo o una persona natural o jurídica de derecho privado, en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 56 ejusdem, si, en efecto, deben subcontratar bienes, obras o servicios, en cumplimiento de un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole, con una entidad estatal sometida a la Ley 80 de 1993, deberá adelantar el procedimiento de selección, así como celebrar el respectivo contrato, implementando los Documentos Tipo y aplicando las disposiciones del EGCAP.

Esta, además, es la interpretación que se desprende de la justificación del proyecto normativo que se convirtió en la Ley 2195 de 2022, en la que, respecto de los contratos ejecutados por entidades de derecho privado, se refirió a la “[...] obligatoriedad de aplicar los Documentos Tipo, aun si son ejecutados con entidades de régimen especial”, como uno de los propósitos de la Ley. Conforme se indica en la justificación jurídica del proyecto ley, este:

“[...] determina la aplicación de documentos tipo, en los términos del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, en los eventos en que entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

otra índole con otras entidades estatales, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho privado. Así mismo, se determina que los procedimientos de selección y los contratos realizados en dichos negocios jurídicos deben regirse por las normas de contratación pública⁹.

De lo anterior se evidencia que el propósito del legislador con la expedición de la norma objeto de consulta, tal como se ha explicado, es que las entidades estatales que tienen como régimen contractual el EGAP no puedan eludir su aplicación, ni la de los Documentos Tipo que resulten obligatorios, celebrando convenios o contratos interadministrativo o de cualquier otra índole, con entidades exceptuadas o particulares sometidos al derecho privado, para que sean estos últimos quienes, en el marco de sus regímenes especiales o de derecho privado, realicen la subcontratación de los bienes, obras o servicios que demanda la entidad estatal, en una suerte de tercerización de la contratación. Lo anterior teniendo en cuenta que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, tales entidades exceptuadas, patrimonios autónomos o particulares, que han suscrito convenios o contratos de cualquier índole con entidades sometidas al EGAP, estarán obligadas a aplicar dicho estatuto para la subcontratación derivada de obras, bienes o servicios, siempre que exista Documentos Tipo en el sector en el que se adelanta la contratación.

En este punto es necesario analizar los efectos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, respecto de lo dispuesto en el artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007, particularmente, de lo establecido en el tercer inciso del literal c). Lo anterior por cuanto esta norma, al establecer como causal de contratación directa la celebración de convenios o contratos interadministrativos regulaba la normativa aplicable a estos cuando el régimen prevalente de la entidad encargada de la ejecución no fuera el de la Ley 80 de 1993, casos en los que la norma imponía la aplicación de esta normativa, a menos que la entidad ejecutora desarrollara su actividad en competencia con el sector privado, o cuando la ejecución del contrato tuviere relación directa con el desarrollo de su actividad, eventos en los que se imponía el derecho privado.

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Nº 1677 del 23 de noviembre de 2021. Justificación jurídica del Proyecto de Ley No. 226 de 2021 Cámara. p. 15.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En ese sentido, en este último evento el tercer inciso del literal c) del artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007 daba pie a la aplicación de normas de derecho privado, lo que evidencia una supuesta o aparente tensión entre este y el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, en lo que se refiere al régimen aplicable en estas situaciones, comoquiera que, en estos eventos, al tenor de criterios interpretativos aplicados a lo dispuesto en esta última norma, se entendía que debía aplicarse el EGCAP y los Documentos Tipo.

Lo anterior suponía una antinomia entre el literal c) del artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, en la medida en que para un mismo supuesto de hecho –la celebración de un convenio interadministrativo entre una entidad sometida al EGCAP y otra exceptuada, en la que la última es la ejecutora y desarrolla su actividad en competencia con el sector privado–, se establecían diferentes consecuencias jurídicas, ya que mientras que la primera norma dispone la aplicación del derecho privado, la última impone la aplicación de Documentos Tipo y del EGCAP. Esta aparente contradicción, como se expuso en el numeral anterior, debe ser resuelta en favor del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

En efecto, tratándose de disposiciones de igual jerarquía normativa –ambas son leyes ordinarias–, que coinciden en su ámbito de aplicación, debe colegirse que, en lo que respecta al régimen aplicable a los contratos con entidades exceptuadas ejecutoras de contratos o convenios interadministrativos, que desarrollen su actividad en competencia con el sector privado, el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 supuso una modificación tácita del artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007.

En tales términos, de lo analizado hasta aquí es posible concluir que el efecto principal de la norma bajo estudio es la ampliación de los Documentos Tipo, al hacerlos obligatorios frente a unos sujetos que, en principio, de acuerdo con la Ley 2022 de 2020 y el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, no estarían sometidos a esos documentos. Para complementar esta medida, la disposición además hace extensiva la aplicación del EGCAP a estos sujetos que, en virtud de su naturaleza jurídica, tienen, como regla general, un régimen de contratación diferente, tales como las entidades exceptuadas, los patrimonios autónomos y las personas naturales y jurídicas de derecho privado, a los que expresamente hace alusión el artículo 56. De esta forma, independientemente de que el inciso tercero del literal c) del artículo 2, numeral

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

4, de la Ley 1150 de 2007 parezca indicar que se debe aplicar el derecho privado, por ser este el régimen que por regla general aplica la entidad ejecutora, tratándose de objetos cobijados por Documentos Tipo, los mismos deberán ser contratados aplicando tales Pliegos Tipo y las disposiciones del EGCAP, por efecto del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

En este contexto, de la lectura conjunta de los incisos primero y segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, se desprende que cuando se celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole entre una entidad sometida al EGCAP y los sujetos allí mencionados, del cual se derive la ejecución de objetos contractuales incluidos dentro del ámbito de aplicación de los Documentos Tipo, su celebración deberá realizarse por parte del ejecutor o de quien tenga a su cargo el deber legal de materializar dicha contratación, haciendo uso obligatorio de dichos documentos siempre que exista documento tipo aplicable al objeto contractual que se planea contratar. Esto significa que los contratos no relacionados con los contratos y convenios adquiridos con la entidad sometida al EGCAP no tendrían que aplicar los Documentos Tipo, salvo que quieran hacerlo como una buena práctica de contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar el alcance del párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 y lo dispuesto en los dos primeros incisos del mencionado artículo, del cual se excluye, a cierto tipo de entidades, en lo relacionado con la contratación de su *giro ordinario*. Conforme se desprende del texto del referido párrafo, se exceptúa de lo señalado en los dos primeros incisos a: i) las instituciones de educación superior públicas, ii) las empresas sociales del Estado, iii) las sociedades de economía mixta y iv) las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente, en la contratación relacionada con el *giro ordinario*. Esto significa que, en la contratación asociada a su *giro ordinario*, estos tipos de entidades no tendrían que aplicar, de manera obligatoria, los Documentos Tipo, ni tampoco el EGCAP. En este caso, la norma se limita a fomentar la implementación de Documentos Tipo a modo de buena práctica contractual, en los casos en los que se estime conveniente.

Es importante tener en cuenta que cuando la norma se refiere a la contratación del *giro ordinario*, emplea un concepto jurídico indeterminado¹⁰. Un

¹⁰ Según García de Enterría: "Estos conceptos jurídicos indeterminados, o que se contienen en lo que también se llaman las normas flexibles, son consustanciales a toda la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concepto adquiere esta denominación en el Derecho cuando se trata de un enunciado que goza de vaguedad y que debe materializarse en cada caso, atendiendo a las técnicas de la interpretación jurídica. De igual forma, se trata de un concepto para cuya concreción las Entidades Estatales gozan de cierto margen de apreciación en su aplicación, pero deben respetar los límites previstos en las normas de orden público. Por ejemplo, no podrán considerar que cualquier contrato que celebren hace parte del *giro ordinario* de sus negocios.

La Corte Constitucional¹¹ también ha reconocido que el Congreso de la República, dentro de su libertad de configuración legislativa, puede emplear este tipo de conceptos, que se caracterizan por tener un cierto halo de incertidumbre en su interpretación, quedando referida su determinación concreta a la actividad de los operadores jurídicos.

Aunque, como se indicó, la expresión giro ordinario de los negocios es un concepto jurídico indeterminado, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en distintas ocasiones sobre su alcance, estableciendo algunos criterios de interpretación. En su momento, en relación con el alcance de la expresión *giro ordinario* incluida en la redacción original del párrafo 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993¹², la Sección Tercera manifestó lo siguiente:

técnica jurídica y no constituyen una particularidad del Derecho público [...], son conceptos jurídicos indeterminados, en el sentido de que la medida concreta para la aplicación de los mismos en un caso particular no nos la resuelve o determina con exactitud la propia Ley que los ha creado y de cuya aplicación se trata". (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo. 3ª ed. Madrid: Civitas, 1983. pp. 33-34).

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-382 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹² La redacción original del párrafo primero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, incluía la expresión giro ordinario, la cual servía de elemento calificante para la determinación del régimen aplicable a los contratos de los establecimientos de crédito público, las compañías de seguros y las demás entidades financieras públicas. Dicho párrafo establecía "Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley sobre fiducia y encargo fiduciario, los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetos a las disposiciones del presente estatuto y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades" [Énfasis fuera de texto].

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"[E]l giro ordinario de las actividades de una sociedad comercial no sólo comprende aquello que define en forma concreta su objeto social, sino todos los actos directamente relacionados con el mismo, lo que denota que entre éstos y aquéllas debe existir una relación de necesidad que los hace parte en el objeto de la sociedad. Siendo así las cosas, resulta que el concepto "giro ordinario de las actividades" [...], hace relación tanto a las actividades o negocios realizados en cumplimiento del objeto social o de las funciones principales, expresamente definidas por la Ley, como también a todo aquello que es conexo con ellas y que se realiza para desarrollar la función principal, estableciéndose entre estos una relación de medio a fin, estrecha y complementaria"¹³.

En el mismo sentido se pronunció recientemente el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, reiterando las anteriores consideraciones, al expresar que el concepto de "*giro ordinario de los negocios*" se refiere a aquellas actividades compatibles con el objeto social, funciones previstas en la ley, o en las normas de creación y en sus estatutos internos de las personas¹⁴ y la doctrina societaria¹⁵.

Conforme con lo expresado, el *giro ordinario* involucra los asuntos que integran el desarrollo del objeto social de una sociedad comercial, una empresa

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 12 de octubre de 2011. Exp. No. 20070. C.P. Danilo Rojas Betancourt.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de marzo de 2021. Exp. No. 51373. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. "[E]l elemento central para la determinación de este concepto jurídico, remite al objeto social –cuando se trata de empresas públicas o privadas constituidas bajo alguno de los tipos societarios definidos en la ley– pero también se refiere, mutatis mutandis, al objeto y funciones expresamente definidas en los actos de creación de entidades públicas que, por su naturaleza, se orientan al desarrollo de actividades industriales y comerciales. De forma que, el giro ordinario de los negocios se explica a partir del objeto social o, también, de las funciones expresamente fijadas por ley, según se trate de una persona jurídica pública o privada, pues ambas categorías, para estos efectos, resultan equivalentes."

¹⁵ La Superintendencia de Sociedades, citando doctrina autorizada en la materia, ha señalado: "Si bien el llamado giro ordinario de los negocios se encuentra determinado por las actividades que constituyen el objeto social, resultan oportunas algunas precisiones conceptuales en torno al empleo constante en la práctica mercantil de la referida expresión "giro ordinario de los negocios". Partiendo de las anteriores consideraciones en cuanto al tema del objeto social, se concluye que éste alude a las actividades que desarrolla o se propone realizar el ente social, al paso que solamente quedan cobijadas por "giro ordinario" aquellas actividades que, en forma habitual u ordinaria, ejecuta la sociedad.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

o Entidad Pública, lo cual comprende tanto unas actividades directamente relacionadas con dicho objeto social, así como otros actos conexos al mismo. Esta interpretación, en principio, es coherente con la regulación de la capacidad de las sociedades comerciales establecida en el Código de Comercio, cuyo artículo 99 dispone que “[S]e entenderán incluidos en el objeto social los actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad.”¹⁶

En relación con la aplicación de lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, conviene aclarar que, a juicio de esta Agencia, la expresión *giro ordinario* se usa para designar a la contratación directamente relacionada con los asuntos de la gestión habitual u ordinaria de los tipos de entidades mencionadas en el párrafo. No obstante, la determinación de las actividades que comprenden el *giro ordinario* es un asunto que debe establecerse en cada caso concreto por parte de las Entidades Estatales – analizando lo establecido en sus actos de creación y verificando los negocios habituales u ordinarios que desarrollan –, pues el párrafo del artículo 56 *ejusdem* se limita a enunciar algunos tipos de Entidades Estatales, las cuales no solo difieren en su naturaleza jurídica, sino también en las actividades que realizan.

Esto impide que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en sede consultiva, pueda determinar, con un criterio universal y absoluto, qué actividades específicas hacen parte del giro ordinario de los negocios de dichas entidades y cuáles escapan de este, pues, como se indicó, al explicar la naturaleza de los conceptos jurídicos indeterminados, la concreción del alcance de la expresión *giro ordinario* debe hacerse en el caso

¹⁶ El Consejo de Estado ha precisado que: “Según esta norma, el giro ordinario de las actividades de una sociedad comercial no sólo comprende aquello que define en forma concreta su objeto social, sino todos los actos directamente relacionados con el mismo, lo que denota que entre éstos y aquéllas debe existir una relación de necesidad que los hace parte del objeto de la sociedad. Tal es el caso de la contratación de la publicidad para promocionar la empresa o sus productos, o la contratación de profesionales para que realicen una consultoría o asesoría relacionada con las actividades de la empresa, etc.

“En estos casos, mal podría decirse que la sociedad no puede realizar este tipo de actos necesarios para el buen desempeño de sus actividades comerciales. Lo propio cabe decir de las entidades financieras. De manera que la norma comercial citada es perfectamente trasladable al campo financiero”. (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de julio de 2005. Exp. No. 11575. C.P. Alir E. Hernández Enríquez).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concreto, empleando un criterio de interpretación restrictiva. Ello en la medida en que el párrafo del artículo 56 consagra una excepción a una regla general. Además, cada una de las entidades estatales señaladas en dicho párrafo se encuentra circunscrita, hermenéuticamente –para acotar aquel concepto–, a lo que establezcan sus normas estatutarias –actos de creación y demás reglamentos–, así como a la realidad de los negocios que hacen parte de su dinámica habitual.

En tales términos, lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 implica que las instituciones de educación superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, no tendrán que implementar Documentos Tipo a excepción de aquellos casos en los que la contratación esté relacionada con el *giro ordinario* de sus asuntos, salvo que los manuales internos de contratación de estas entidades dispongan la obligación de tener en cuenta los Documentos Tipo como una buena práctica contractual. De acuerdo con este entendimiento, estas entidades, en virtud de su enunciación en este párrafo, quedan, en principio, exceptuadas de los Documentos Tipo, incluso para la contratación de obras o servicios cubiertos por documentos tipo, en el marco del cumplimiento de contratos o convenios con entidades sometidas al EGCAP y de los negocios jurídicos que se deriven de ellos, exclusivamente en lo que se refiere a *su giro ordinario*, entendido este conforme a los criterios jurisprudenciales y doctrinarios aquí explicados. En otras palabras, ninguna entidad cuya naturaleza jurídica coincida con las mencionadas en el párrafo del artículo 56, tendrá que someterse de manera obligatoria a los Documentos Tipo o el EGCAP para la contratación de obras o servicios asociadas a su *giro ordinario*, a menos que su manual de contratación establezca lo contrario. De hacerlo, primará el principio de inderogabilidad singular del reglamento, que obliga a aplicarlo en las actuaciones concretas.

Ahora bien, debe señalarse que este párrafo es una norma que establece una excepción, por lo que, en virtud de dicho carácter, está sujeto a una interpretación restrictiva, esto es, apegada a lo que, literalmente, se desprende del texto. La redacción de la norma evidencia cómo la excepción a la aplicación forzosa es formulada respecto de ciertos tipos de Entidades Estatales, las cuales son mencionadas por su naturaleza jurídica, sin que se incluya consideración alguna relacionada con el régimen jurídico al que se encuentren sometidas. La norma tampoco determina algún supuesto en atención al cual

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pueda aplicarse la excepción a algún sujeto con una naturaleza jurídica distinta de las específicamente mencionadas.

De acuerdo con este criterio interpretativo y comoquiera que la norma determina las excepciones en consideración a la naturaleza jurídica de los sujetos que menciona, sin hacer distinción alguna respecto de su régimen contractual, es posible concluir que la excepción predicable de las instituciones de educación superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado no resulta extensible a entidades que no cuenten con dicha naturaleza.

En conclusión, a juicio de esta Agencia lo dispuesto en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, es una manifestación de la voluntad del Legislador de excluir de la aplicación del presente artículo a las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su giro ordinario. En estos casos, en los manuales de contratación de estas entidades, se fomentará como buena práctica la aplicación de los pliegos tipo.

iii. La Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en Concepto con radicado No. 2201913000008612 del 19 de noviembre de 2019, indicó que el Código de Comercio define el contrato de fiducia mercantil en su artículo 1226, estableciendo como elementos característicos del negocio jurídico: i) la existencia de al menos dos sujetos: fiduciante y fiduciario y ii) la transferencia de los bienes fideicomitidos, con el siguiente tenor:

“La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.”

De la jurisprudencia constitucional se entiende que las entidades estatales pueden suscribir contratos de fiducia mercantil. Sin embargo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 4 de marzo de 1998, consideró que la Ley 80 de 1993 tiene como objetivo restringir los negocios fiduciarios que pueden celebrar los entes públicos, y por ello, a pesar de que el contrato de fiducia pública es diferente al de fiducia mercantil, la constitución de patrimonios autónomos por parte de entidades estatales solamente debe darse en virtud de una autorización legal, como es el caso de los procesos de titularización de activos e inversiones, tal como lo autoriza expresamente el parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993¹⁷.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente comparte esta posición, y por tanto considera que la constitución de patrimonios autónomos, por parte de entidades estatales solo puede darse en virtud de una disposición legal expresa. En efecto, en respuesta a la consulta con radicado No. 4201912000004359 y con radicado de salida No. 2201913000005645 del 8 de agosto de 2019, esta Agencia manifestó que: “Es posible que una Entidad Estatal celebre un contrato de fiducia mercantil y con él se constituya un patrimonio

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, la Sala de Consulta y Servicio Civil en Concepto del 4 de marzo de 1998. Radicado número 1.074, Concejero. Ponente.: Cesar Hoyos Salazar. El concepto citado afirmó: “No obstante, lo expresado por la Corte Constitucional, para la Sala la primera parte del texto del inciso 1º del numeral 5º del artículo 32 de la ley 80 de 1993, aunque declarado inexecutable, sí indica que el espíritu de la ley era limitar la contratación de las entidades estatales a sólo dos figuras fiduciarias: la fiducia pública y el encargo fiduciario. Esta apreciación la refuerza el inciso 8º de la misma norma, por cuanto al expresar “La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley ...”, y un poco más adelante, en la parte final “A la fiducia pública le será aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley”, indica en forma nítida que el contrato de fiducia a que se refiere es a la pública y no a la mercantil. Por consiguiente, no autorizó dicha ley la fiducia mercantil con aplicación de las normas de la ley 80, sino al revés, la fiducia pública con aplicación de las compatibles del Código de Comercio.

“[...]” Sin embargo, para casos especiales la ley puede autorizar la celebración por entidades estatales de la fiducia mercantil. La propia ley 80 de 1993 en su artículo 41 parágrafo 2º inciso 2º consigna la posibilidad de constituir patrimonios autónomos para el desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones y para el pago de pasivos laborales”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

autónomo, siempre que una norma especial lo autorice. Esta fiducia mercantil es diferente a la fiducia pública definida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y se rige por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en los aspectos particularmente regulados en la Ley 80 de 1993”.

Por ello, debe destacarse que en caso de que no exista norma que autorice la fiducia mercantil, se está ante un negocio fiduciario que –en el ámbito de aplicación del EGCAP– debe respetar lo establecido por el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que entre sus reglas dispone: “La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto” y “Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la Entidad Estatal fideicomitente”.

La Ley 80 de 1993 permite realizar negocios fiduciarios, siempre que tengan por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos estatales. Además, la Sala Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 4 de marzo de 1998, antes citado, también señaló otras características del negocio fiduciario que pueden celebrar autónomamente las entidades estatales, que no son otras que las del Estatuto General de Contratación y en forma supletiva el Código de Comercio¹⁸.

¹⁸ En dicho Concepto, el Consejo de Estado señaló: “Ahora bien, en cuanto al cuestionamiento sobre la interpretación de la parte final del inciso 8º del numeral 5º del artículo 32, transcrito en el párrafo anterior, habría que entender que a la fiducia pública se le deben aplicar las normas contenidas en los artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio, con las siguientes cuatro salvedades:

“1) La fiducia pública no implica transferencia de la propiedad de los bienes o recursos fideicomitidos.

“2) Tampoco constituye un patrimonio autónomo afecto a la finalidad de la fiducia, en manos de la sociedad fiduciaria.

“3) La adjudicación de los subcontratos debe ser realizada por la Entidad Estatal fideicomitente.

“4) No se puede pactar que la comisión de la sociedad fiduciaria sea tomada de los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iv. En desarrollo de las consideraciones anteriores y por la relevancia respecto al supuesto planteado por la peticionaria, debe tenerse en cuenta que otro de los ejemplos de orden legal en que se autoriza a una entidad estatal para la constitución de patrimonios autónomos, es el relacionado con el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario, según lo establecido, entre otras, en la Leyes 388 de 1997¹⁹ y 1537 de 2012²⁰.

En efecto, la Ley 388 de 1997 tuvo como propósito armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. En el artículo 36 –original– de esta norma se previó que las actuaciones urbanísticas, dentro de la cuales se encontraba la edificación de inmuebles, podrían ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o, de manera obligatoria, a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

El inciso final del mencionado artículo 36, en su versión primigenia, dispuso que las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrían participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de *vivienda de interés social*, mediante la celebración, entre otros, de *contratos de fiducia* con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Esta norma fue objeto de pronunciamiento por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que en Concepto No. 1503 de 2003,²¹ interpretó el alcance en el siguiente sentido:

¹⁹ “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

²⁰ “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 4 de julio de 2003, C. P. César Hoyos Salazar, Radicación: 1502

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“Ahora bien, resulta claro que el inciso final del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 estableció una excepción al régimen de contratación estatal de fiducia, y por lo mismo, es de interpretación restrictiva, lo cual trae como consecuencia que esta norma es aplicable únicamente para los fines expresados en la misma, vale decir, la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social. Las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas que persigan tales fines, se encuentran habilitadas para celebrar los contratos de fiducia que autoriza la mencionada norma, los cuales han de entenderse de *fiducia mercantil*, **puesto que la norma expresa que se celebrarán con sujeción a las reglas generales y ‘del derecho comercial’, lo cual se reafirma con la expresión siguiente de la norma, ‘sin las limitaciones y las restricciones previstas en el numeral 5° del artículo 32 de la ley 80 de 1993’**”. (Resaltado fuera de texto)

El criterio interpretativo del inciso final del artículo 36 de la Ley 388 de 1997, según el cual el *contrato de fiducia* autorizado en dicha norma para que las entidades territoriales ejecuten proyectos de *vivienda de interés social* es el *contrato de fiducia mercantil*, regido por el derecho privado, también fue acogido por la jurisprudencia de esa corporación, pues la Sección Tercera del Consejo de Estado, en un fallo posterior²², mantuvo la tesis según la cual “los contratos celebrados por las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas para desarrollar proyectos de interés social no se encuentran exceptuados de la aplicación del Estatuto de Contratación Estatal, en tanto no existe norma que así lo indique. La única excepción expresa que se concibió frente a su ámbito de cobertura correspondió a la tipología de *fiducia*, en cuyo caso el negocio jurídico que encuadrara en ese tipo comercial se gobernaría por las normas del estatuto mercantil”.

La doctrina también ha coincidido en este entendimiento, partiendo de las consideraciones realizadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al señalar que en relación con los contratos de fiducia señalados en

²² Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 15 de febrero de 2018. Radicado Nro. (55147). M.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

el último inciso del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 se configura un régimen excepcional de contratación. En este sentido se ha indicado:

"De lo anterior se colige que, tal como se encuentra la redacción de dicho artículo en la actualidad, el régimen de Derecho privado, solo es admisible en relación con el contrato de fiducia, de modo que, al no hacerse referencia expresa en la norma a otro tipo de contratos que pueden ser suscritos bajo este régimen, necesariamente debe aplicarse la regla general de los contratos que suscriben los municipios, las áreas metropolitanas y los establecimientos públicos adscritos a éstos, esto es, la Ley 80 de 1993 y hoy la Ley 1150 de 2007.

*La interpretación de la Sala de Consulta y Servicio Civil nos da luces para resaltar que el único régimen excepcional de contratación que se advierte en dicho inciso de la Ley 388 de 1997 es en relación con el contrato de fiducia que se celebre en el proyecto de vivienda de interés social, mas no en relación con el proceso constructivo, que es nuestra preocupación"*²³.

De otra parte, el 14 de enero de 2021 se expidió la Ley 2079 "por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat"²⁴. El artículo 28 de la citada disposición modificó el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 que contenía el significado del concepto de actuación urbanística y, en particular, para los fines de este concepto, se resalta que en la modificación de la norma se suprimió la alusión que se hacía en el último inciso del artículo a las restricciones

²³ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. La contratación de proyectos de vivienda de interés social ¿régimen excepcional o aplicación del estatuto de contratación? Universidad Externado de Colombia. Revista digital de derecho administrativo, n.º 7, segundo semestre/2012, p. 100. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3235>.

²⁴ Según el artículo 1º, esta norma tiene como objeto "reconocer la política pública del Estado que diseñe y adopte normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos. La política pública de hábitat y vivienda, a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, diseñará los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros que se consideren necesarios para la asesoría e implementación de programas y proyectos habitacionales que contemplen de manera integral la producción de vivienda en las modalidades de adquisición, de vivienda, construcción de vivienda de interés social y prioritaria, mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos, orientados a la generación de la oferta requerida para satisfacer los requerimientos del país".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 para el *contrato de fiducia*, tal como se observa en el texto de la nueva norma vigente:

ARTÍCULO 28. ACTUACIÓN URBANÍSTICA. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 36. Actuación urbanística. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 y demás disposiciones de la presente ley.

Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y, los derechos y las obligaciones contenidos en ellas. La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley. Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley.

En los programas, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de las actuaciones urbanísticas previstas en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes, sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la presente Ley y en la Ley 142 de 1994.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Igualmente, las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial. (Cursiva fuera de texto)

Como se observa, el texto del nuevo inciso final del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 no cambió el sentido de su contenido, salvo por la eliminación del aparte final que era del siguiente tenor: “sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993”. Sin perjuicio de lo anterior, cabe aclarar que la norma continúa siendo una autorización para que las entidades territoriales sometidas al EGCAP acudan a la celebración de *contratos de fiducia mercantil*, bajo el régimen jurídico general de esta institución que se encuentra previsto en el derecho privado, en particular en el derecho comercial. Este régimen excepcional solo se admite cuando la finalidad sea la de participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de *vivienda de interés social*. Por lo anterior, en concepto de esta subdirección, la interpretación del alcance de la norma que venía aplicándose con base en lo dispuesto por el Consejo de Estado en el Concepto No. Concepto No. 1503 de 2003 continúa vigente, toda vez que la restricción del numeral 5 del artículo 32 la Ley 80 de 1993 que fue suprimida resultaba aplicable al régimen de los contratos de fiducia pública y encargo fiduciario regidos por el EGCAP, más no para la fiducia mercantil, cuyo régimen general está previsto en el derecho comercial.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 dispone que, para cumplir con el objeto de la misma, esto es, el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario, las entidades públicas del orden nacional y territorial deberán “aportar bienes y/o recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario”.

A su vez, mientras que el artículo 5 de la Ley 1537 en mención, determina la manera en la que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio distribuirá los recursos destinados a los proyectos de vivienda de interés prioritario, el artículo 6 *ibidem*, establece que los mismos “(...) podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En tal sentido, las transferencias de recursos de Fonvivienda, o de la entidad que haga sus veces, a los patrimonios autónomos, se tendrán como mecanismo de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

La misma norma dispone que la constitución de los patrimonios autónomos para el efecto mencionado será realizada por parte del director o representante legal de la entidad respectiva a través de la celebración de contratos de fiducia mercantil, en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios, tanto del nivel nacional como territorial, así como cualquier persona natural o jurídica, podrá figurar como aportantes de bienes o recursos.

En cuanto al régimen aplicable a la selección del fiduciario, como a la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos, la ejecución y liquidación de los proyectos de vivienda de interés social y prioritario por parte de dichos patrimonios, la Ley 1537 determina que "se registrará exclusivamente por las normas del derecho privado". Asimismo, establece que los patrimonios autónomos autorizados por la ley podrán contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos para los proyectos de construcción de vivienda de interés social prioritario, y a tales fiducias podrán aportar los activos fideicomitidos.

Como se observa, es claro que el régimen aplicable a las actividades contractuales que desarrollen los patrimonios autónomos constituidos para la administración de los recursos destinados a los proyectos de vivienda de interés social prioritario es el del derecho privado, y entre tales actividades contractuales se encuentra, sin duda, el adelantamiento de los procesos de selección y convocatoria de sus contratistas, tal y como queda claramente establecido en la norma que se comenta cuando indica que tales patrimonios "(...) podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado (...)".

En conclusión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012, la normativa colombiana ha evolucionado para permitir que los proyectos de vivienda de interés social se financien y ejecuten a través de contratos de fiducia mercantil, bajo el régimen del derecho comercial.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

vi. Ahora bien, en la medida que, en la consulta realizada por Usted, trata de si los patrimonios autónomos constituidos por entidades estatales bajo el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 y que gestionan recursos públicos, les es aplicable o no los pliegos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los objetos contractuales que sean cobijados por aquellos, particularmente, considerando lo señalado en el artículo 3 de la Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 que indica que *"(...) los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que por mandato legal estén obligadas a su aplicación"*.

En efecto, el artículo 3 de la Resolución 953 de 2025 reconoce que los documentos tipo pueden resultar obligatorios no solo para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP, sino también para patrimonios autónomos y demás sujetos de derecho público y privado, siempre que exista un mandato legal que imponga dicha obligación. Es así como, la expresión *"(...) que por mandato legal estén obligados a su aplicación (...)"* se relaciona directamente con el contenido del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, que como se señaló, amplió el ámbito de aplicación de los documentos tipo y del EGCAP a determinados supuesto que allí se establecen.

Así las cosas, de conformidad con el inciso primero del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, cuando una entidad sometida al EGCAP celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier índole con un patrimonio autónomo, tendrá que aplicar los documentos tipo, siempre que el objeto contractual corresponda a bienes, obras o servicios cobijados por estos.

Ahora bien, la aplicación de los documentos tipo en el supuesto señalado no se agota en este punto, considerando que, según se desprende del segundo inciso del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, *"los procedimientos de selección y contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos"*, a los que se refiere el primer inciso, en los que, además de la aplicación de los documentos tipo, se dispone la aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública – EGCAP.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Esto significa que, el patrimonio autónomo en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 56, si debe contratar bienes, obras o servicios en cumplimiento de un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole celebrado con una entidad estatal sometida a la Ley 80 de 1993, deberán adelantar el correspondiente procedimiento de selección y celebrar el respectivo contrato aplicando los documentos tipo –siempre que existan en el sector– y las disposiciones del EGCAP.

En principio, lo dispuesto en los párrafos precedentes puede resultar contradictorio considerando que, los patrimonios autónomos constituidos en desarrollo del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y del artículo 2 de la Ley 1537 de 2012 cuentan con una habilitación legal expresa para desarrollar actividades contractuales bajo las reglas del derecho privado, particularmente tratándose de proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario. En efecto, dichas disposiciones autorizan la constitución de patrimonios autónomos mediante contratos de fiducia mercantil y establecen expresamente que la selección del fiduciario, así como la celebración y ejecución de los contratos derivados de tales patrimonios, se regirán por normas de derecho privado.

No obstante, esta circunstancia no implica una incompatibilidad normativa entre el régimen previsto en el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 y lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022. Esto, considerando que, aunque las dos primeras disposiciones establecen, como regla general, que la actividad contractual adelantada por estos patrimonios autónomos se rige por normas de derecho privado, el artículo 56 introdujo una regla especial y posterior orientada a evitar que las entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública –EGACP eludan la aplicación de los documentos tipo y de las disposiciones del estatuto general de contratación mediante la celebración de contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole con sujetos exceptuados de este o con patrimonios autónomos.

Adicionalmente, para efectos de su solicitud debe indicarse que, cuando el inciso cuarto del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 establece que *"Los patrimonios autónomos cuya constitución se autoriza en la presente ley podrán a su vez contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social"*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*prioritario, a las cuales podrán aportar activos fideicomitidos*²⁵. En el criterio de esta Subdirección, para efectos de determinar la aplicación de los documentos tipo expedidos por esta Entidad a aquellos patrimonios autónomos que se constituyan con ocasión de los contratos de fiducia mercantil celebrados por un patrimonio autónomo previamente constituido, este puede ser el evento establecido en el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, es decir que, se trata de una contratación mediante el contrato de fiducia mercantil para constituir un patrimonio autónomo para la administración de los recursos aplicables al proyectos, por lo que en principio tendría que aplicar los documentos tipo y el EGCAP para este contrato. No obstante, este criterio debe analizarse considerando al menos las siguientes dos variables: i) si se trata de una fiducia mercantil para la administración de los recursos o ii) si se trata de la constitución de un patrimonio autónomo para adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores.

De acuerdo con el inciso señalado, los patrimonios autónomos autorizados por la Ley 1537 de 2012 podrán celebrar contratos de fiducia mercantil para la administración de recursos destinados a proyectos de vivienda de interés social prioritario, aportando a ellos activos fideicomitidos. Así las cosas, la norma pareciera indicar que se trata de fiducias de administración, las cuales consisten:

“(..) en la transferencia de unos bienes para que una entidad fiduciaria los administre en beneficio del constituyente o del fideicomisario”, las cuales “(...) conforman un patrimonio autónomo separado del activo del fiduciario y sólo garantizan las obligaciones adquiridas en cumplimiento de la finalidad perseguida”²⁶.

De acuerdo con lo anterior, el negocio jurídico al que se refiere el inciso citado correspondería a una fiducia de administración, en la medida que implica la transferencia de bienes o recursos a una sociedad fiduciaria para que esta los administre conforme a una finalidad específica relacionada con la ejecución de proyectos de vivienda de interés social prioritario, conformándose para ello un patrimonio autónomo separado del activo propio de la fiducia.

²⁵ Inciso cuarto (4) del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

²⁶ RENGIFO GARCÍA, Ernesto. La fiducia mercantil y pública en Colombia, tercera edición 2012. pp. 103 a 104.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

No obstante, lo señalado en el párrafo anterior pareciera complementarse con lo señalado en el inciso cinco de la norma en comento en la que se indica que:

“Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado”²⁷.

Cuando la norma dispone que los patrimonios autónomos que se constituyan de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012, también cubre a los que se constituyan de conformidad con el inciso cuarto de esa disposición, es decir, aquellas “(...) *fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social prioritario*”. Es así como estas últimas igualmente “(...) *podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (...)*”.

Los dos supuestos señalados, –los del inciso cuarto y quinto del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012–, son relevantes, considerando que, para efectos de la aplicación del inciso segundo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, los patrimonios autónomos que han suscrito convenios o contratos interadministrativos o de cualquier otra índole con entidades sometidas al EGCAP, estarán obligadas a aplicar dicho estatuto para la contratación derivada de obras, bienes o servicios, siempre que exista documentos tipo en el sector en el que se adelanta la contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que, esta subdirección en el concepto C-089 del 22 de marzo de 2022 indicó lo siguiente:

“cuando efectivamente la entidad estatal sometida al EGCAP celebra un contrato con la sociedad de economía mixta –bajo el supuesto que esta entidad esté sometida a un régimen especial en los términos explicados previamente–, esta última no celebra un contrato para adquirir una obra, bien o servicio cobijado por algún documento tipo; sino que celebra un contrato de fiducia para que sea el patrimonio

²⁷ Inciso cinco (5) del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

autónomo el que contrate dichas obras, bienes o servicios. Por el contrario, distinta sería la postura si la sociedad de economía mixta –entidad sometida a un régimen especial–, con ocasión de la celebración del contrato o convenio con la entidad regida por el EGCAP, sea la que contrate directamente la ejecución de las obras, bienes o servicios sujetos a documentos tipo, puesto que en este caso sí aplicaría lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, salvo que se presente la excepción establecida en el parágrafo del artículo ibidem. Esto en razón a que se cumplirían los dos criterios explicados previamente.

Ahora, no es posible extender los efectos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 a la fiducia –patrimonio autónomo sometido al régimen especial– porque en este supuesto solo se cumple el criterio conforme al cual el contrato que celebra es la adquisición de obras, bienes o servicios que eventualmente están sujetos a los documentos tipo. Sin embargo, estos contratos se realizan con fundamento en el negocio jurídico celebrado con la sociedad de economía mixta –entidad sometida al régimen especial– y no con una entidad estatal sometida al EGCAP”.

De acuerdo con la postura señalada, si una entidad sometida al EGCAP celebra un contrato con una sociedad de economía mixta –partiendo del supuesto que es una entidad sometida a un régimen especial– y esta última celebre un contrato de fiducia para la constitución de un patrimonio autónomo para adquirir obras, bienes y servicios cobijados por documentos tipo, se concluyó que ese era un evento no contemplado en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, por lo que, *"(...) la fiducia no estaría obligada a aplicar los documentos tipo adoptados por esta Agencia y, por tanto, los procedimientos de selección y los contratos que realicen en desarrollo de los anteriores negocios jurídicos no estarían sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*.

No obstante, considerando la postura de unificación de esta Agencia desarrollada en el concepto unificado CU-870 del 13 de agosto de 2025 en relación con la aplicación de los documentos tipo por parte de las entidades exceptuadas del estatuto general de contratación de la administración pública, patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado, la posición indicada en el concepto C-089 del 22 de marzo de 2022 debe cambiarse toda vez que, como se ha reiterado a lo largo de este concepto las *"entidades*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

exceptuadas, patrimonios autónomos o particulares, que han suscrito convenios o contratos de cualquier índole con entidades sometidas al EGCAP, estarán obligadas a aplicar dicho estatuto para la subcontratación derivada de obras, bienes o servicios, siempre que exista documentos tipo en el sector en el que se adelanta la contratación”.

Bajo el criterio señalado en el concepto de unificación, es posible considerar que, en determinados supuestos, la celebración de fiducias mercantiles por parte de los patrimonios autónomos autorizados en la Ley 1537 de 2012 podría configurar la aplicación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022. Esto, en la medida en que la norma prevé que los patrimonios autónomos que hayan suscrito contratos o convenios de cualquier índole con entidades sometidas al EGCAP deberán aplicar dicho estatuto y los documentos tipo en la contratación derivada de bienes, obras o servicios cobijados por documentos tipo vigentes.

Es así como, cuando una entidad pública sometida al EGCAP celebre un contrato o convenio interadministrativo o de cualquier otra índole con un patrimonio autónomo, y este celebre a su vez una fiducia mercantil para que este último contrate un bien, obra o servicio, podría entenderse que esta última actuación corresponden a una forma de contratación vinculada al negocio jurídico principal, lo que haría procedente la aplicación de los documentos tipo y de las disposiciones del EGCAP en los términos del artículo 56 ibidem. Contrario sería sí la fiducia mercantil que celebra el patrimonio autónomo es solo para la administración de los recursos destinados a proyectos de vivienda de interés social prioritario, evento en el cual, en principio no existiría documento tipo aplicable.

Finalmente, considerando que usted indaga si *“(d)ado que el Artículo 2 de la Resolución 953 de 2025 no menciona expresamente a las fiducias mercantiles de régimen privado que administran recursos públicos ¿es jurídicamente viable que las invitaciones a ofertar realizadas por estas fiducias mantengan criterios de selección autónomos, siempre que respeten los principios de la función administrativa?”*. En relación con este aspecto, se reitera que el artículo 3 de la Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 dispone que los documentos tipo adoptados por esta Agencia *“(...) son obligatorios en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos (...)”*.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así, si las fiducias mercantiles a las que se refiere en su solicitud son aquellas que constituyen un patrimonio autónomo, considerando que "(...) en la fiducia mercantil es de la esencia la creación de un patrimonio autónomo (...) "²⁸" estas deberán aplicar los documentos tipo expedidos por esta Agencia, en las condiciones previamente señaladas y de conformidad con el alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

Ahora bien, si en su solicitud se hace referencia a un encargo fiduciario, en este supuesto no se estaría en el marco de aplicación del artículo citado, considerando que en esta figura no se constituye un patrimonio autónomo.

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

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

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 2022 de 202 – artículo 1.

²⁸ MANRIQUE NIETO, Carlos. Fiduciarias, fiducia, encargos fiduciarios y titularización, 1994. pp. 17 a 21.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 1150 de 2007 - literal c, numeral 4, del artículo 2,
- Ley 2195 de 2022: Artículo 56.
- Ley 388 de 1997: artículo 36.
- Ley 1537 de 2012: artículo 6.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta N° 1677 del 23 de noviembre de 2021
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de julio de 2005. Exp. No. 11575. C.P. Alir E. Hernández Enríquez
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de marzo de 2021. Exp. No. 51373. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 12 de octubre de 2011. Exp. No. 20070. C.P. Danilo Rojas Betancourt.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-382 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
- MANRIQUE NIETO, Carlos. Fiduciarias, fiducia, encargos fiduciarios y titularización, 1994.
- RENGIFO GARCÍA, Ernesto. La fiducia mercantil y pública en Colombia, tercera edición 2012.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre el régimen de contratación de las entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, entre otros en los siguientes conceptos: C- 792 del 28 de noviembre de 2024, C-998 del 18 de diciembre de 2024, C- 429 del 13 de mayo de 2025, C-477 del 20 de mayo de 2025, C-1004 del 29 de agosto de 2025, C- 1012 del 4 de septiembre de 2025, C-1224 del 25 de septiembre de 2025, C-1208 del 7 de octubre de 2025, C-1368 del 5 de noviembre de 2025, C-1573 del 5 de diciembre de 2025, C-1605 del 15 de diciembre de 2026, C-1831 del 23 de diciembre de 2025, C-1851 del 21 de enero de 2026 y C-089 del 4 de marzo de 2026.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre el alcance del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, específicamente, a partir del concepto C-066 del 28 de enero de 2022, cuya tesis

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se desarrolló y complementó los conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025, C-808 del 30 de julio de 2025, CU-870 del 13 de agosto de 2026, C-246 del 12 de marzo de 2026 y C-464 del 5 de mayo de 2026.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

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

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

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

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

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

Atentamente,

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Carlos Mario Castrillón Endo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Revisó:	Martha Alicia Romero Vargas Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE