

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”.

FONTUR – Fondo Nacional de Turismo – Patrimonio autónomo

En desarrollo de las consideraciones anteriores y dada su relevancia para el supuesto planteado por el peticionario, debe tenerse en cuenta que otro de los casos previstos por el legislador en los que se autoriza a una entidad estatal para constituir patrimonios autónomos es el relacionado con el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). Este fue establecido como un patrimonio autónomo sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado y administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A. o por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de conformidad con los lineamientos que este establezca, en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, modificado por el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023. Este patrimonio autónomo tiene la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1 y 8 de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto 01 turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.

PATRIMONIO AUTÓNOMO – Fontur – Aplicación – Documentos tipo

Ahora bien, en la medida que, en la consulta realizada por Usted, trata de si los patrimonios autónomos, particularmente el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), 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. Sobre el particular le indicamos que, las resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, así como las Resoluciones 952 y 953 del 15 de diciembre de 2025, adoptadas en el sector de infraestructura social, que aplican de forma transversal a las modalidades de selección indicadas y a los proyectos de infraestructura, interventoría y consultoría enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026, en el artículo 3 disponen 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 las resoluciones señaladas, 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

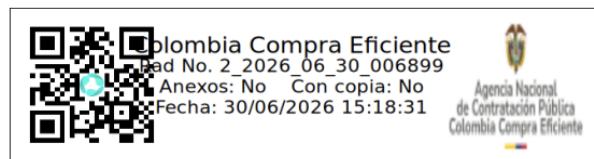
FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 30 de junio de 2026



Señor
Juan Sebastián López Fuertes
Bogotá D.C

Concepto C-840 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 / FONTUR – Fondo Nacional de Turismo – Patrimonio autónomo / PATRIMONIO AUTÓNOMO –Fontur – Aplicación – Documentos tipo

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_05_20_006805

Estimado señor López Fuertes:

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 19 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"De manera atenta nos permitimos solicitar concepto jurídico respecto de la aplicabilidad al Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – P.A. FONTUR del deber previsto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, relacionado con la obligación de adoptar los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 dispuso:

"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. (...)"

En ese sentido, la presente consulta surge debido a la naturaleza jurídica particular del P.A. FONTUR, el cual corresponde a un patrimonio autónomo constituido mediante contrato de fiducia mercantil, administrado por una sociedad fiduciaria y sometido a un régimen contractual especial contenido principalmente en:

- la Ley 300 de 1996,
- la Ley 1101 de 2006,
- la Ley 2068 de 2020,
- así como en su Manual de Contratación. Particularmente, se solicita concepto respecto de los siguientes interrogantes:

1. ¿El P.A. FONTUR, atendiendo su naturaleza jurídica y régimen especial de contratación, se encuentra comprendido dentro del ámbito subjetivo de aplicación del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022?

2. ¿La remisión a principios de la contratación estatal o la utilización de recursos públicos implica, por sí misma, la obligatoriedad de adoptar documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente?

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

3. En caso de considerarse aplicables los documentos tipo al P.A. FONTUR, ¿dicha aplicación tendría carácter obligatorio o meramente referencial/orientador, considerando el régimen excepcional y autónomo de contratación del patrimonio autónomo?

4. ¿Existe actualmente doctrina, lineamiento o antecedente emitido por Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente relacionado con la aplicabilidad de documentos tipo a patrimonios autónomos con régimen especial de contratación?

La presente solicitud tiene como finalidad obtener claridad jurídica respecto del alcance normativo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 frente a entidades con régimen contractual especial, particularmente en el marco de los procesos de selección adelantados por el P.A. FONTUR”.

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 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, particularmente el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), debe aplicar los pliegos tipo adoptados por la Agencia

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los objetos contractuales que sean cobijados por aquellos?

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 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,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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. Dada su relevancia para el supuesto planteado por el peticionario, debe tenerse en cuenta que uno de los casos previstos por el legislador en los que se autoriza a una entidad estatal para constituir patrimonios autónomos es el relacionado con el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). Este fue establecido como un patrimonio autónomo sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado y administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A. o por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de conformidad con los lineamientos que este establezca, en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, modificado por el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023. Este patrimonio autónomo tiene la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1 y 8 de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto 01 turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.

Ahora bien, en la medida que, en el segundo problema jurídico planteado en este concepto, trata de si los patrimonios autónomos, particularmente el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), les es aplicable o no

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los pliegos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los objetos contractuales que sean cobijados por aquellos.

Sobre el particular le indicamos que, las resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, así como las Resoluciones 952 y 953 del 15 de diciembre de 2025, adoptadas en el sector de infraestructura social, que aplican de forma transversal a las modalidades de selección indicadas y a los proyectos de infraestructura, interventoría y consultoría enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026, en el artículo 3 disponen 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"*.

De igual forma, debe señalarse que lo dispuesto en el párrafo precedente también se encuentra previsto en las resoluciones expedidas en el sector transporte mediante las cuales se adoptaron documentos tipo. Por ejemplo, dicha disposición está contenida en el artículo 3 de las Resoluciones 726, 725, 464, 463 y 456 de 2024.

En efecto, el artículo 3 de las resoluciones señaladas, 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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.**

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

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 2018¹. 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.

¹ 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

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 sectores². 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 relaciona con actividades u objetos contractuales descritos en los Documentos Tipo que han sido expedidos por Colombia Compra Eficiente, o estos no aplican

² 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

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 matrices³.

En conclusión, la definición de si a un Proceso de Contratación le aplican los Documentos Tipo radicará 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

³ 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 2022⁴, 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

⁴ 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 pública”⁵.

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.

⁵ 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 indeterminado⁶. Un

⁶ 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 Constitucional⁷ 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 1993⁸, 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).

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-382 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸ 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 calificador 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"⁹.

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 personas¹⁰ y la doctrina societaria¹¹.

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

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 12 de octubre de 2011. Exp. No. 20070. C.P. Danilo Rojas Betancourt.

¹⁰ 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."

¹¹ 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.”¹²

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

¹² 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 1993¹³.

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

¹³ 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 Comercio¹⁴.

¹⁴ 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

En desarrollo de las consideraciones anteriores y dada su relevancia para el supuesto planteado por el peticionario, debe tenerse en cuenta que otro de los casos previstos por el legislador en los que se autoriza a una entidad estatal para constituir patrimonios autónomos es el relacionado con el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). Este fue establecido como un patrimonio autónomo sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado y administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A. o por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de conformidad con los lineamientos que este establezca, en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, modificado por el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023.¹⁵ Este patrimonio autónomo tiene la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1 y 8 de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto 01 turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.

iii. Ahora bien, en la medida que, en la consulta realizada por Usted, trata de si los patrimonios autónomos, particularmente el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), 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. Sobre el particular le indicamos que, las resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, así como las Resoluciones 952 y 953 del 15 de diciembre de 2025, adoptadas en el sector de

¹⁵ "ARTÍCULO 21. <Artículo modificado por el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> El Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1o y 8o de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto 01 <sic> turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.

FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fijen este. La administración y operación del Patrimonio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR.

Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

infraestructura social, que aplican de forma transversal a las modalidades de selección indicadas y a los proyectos de infraestructura, interventoría y consultoría enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026¹⁶, en el

¹⁶ En el sector social, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el segundo semestre del año 2025 adoptó las siguientes Resoluciones para contratar obra pública y concurso de méritos:

Resolución 539 del 21 de agosto de 2015 "Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y se deroga la Resolución 219 de 2021; se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte - versión 2 y se derogan las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021; y se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda".

Resolución 540 del 21 de agosto de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

Resolución 541 del 21 de agosto de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

Resolución 952 del 15 de diciembre de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 "Por la cual se adopta la versión - 2 de los documentos tipo transversales para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, los documentos tipo complementarios para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social relacionados con el sector educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda y se deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo 3 disponen 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*”.

De igual forma, debe señalarse que lo dispuesto en el párrafo precedente también se encuentra previsto en las resoluciones expedidas en el sector transporte mediante las cuales se adoptaron documentos tipo. Por ejemplo, dicha disposición está contenida en el artículo 3 de las Resoluciones 726, 725, 464, 463 y 456 de 2024¹⁷.

En efecto, el artículo 3 de las resoluciones señaladas, 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

¹⁷ Resolución 726 del 19 de diciembre de 2024: “Por la cual se adopta la versión 2 de los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la consultoría de ingeniería de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 193 de 2021”.

Resolución 725 del 19 de diciembre de 2024: “Por la cual se adopta la versión 3 de los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 326 de 2022”.

Resolución 464 del 10 de septiembre de 2024: “Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de obra pública de infraestructura de transporte adelantados bajo la modalidad de mínima cuantía”.

Resolución 463 del 10 de septiembre de 2024: “Por la cual se adopta la versión 3 de los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 241 de 2020”.

Resolución 456 del 10 de septiembre de 2024: “Por la cual se adopta la versión 4 de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 240 de 2020”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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.

v. 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.
- 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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, C-464 del 5 de mayo de 2026 y C-488 del 18 de junio 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación:

<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

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

<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

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)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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