

X

ZANDRA
BERNAL
SENADORA

Bogotá DC, 20 de julio de 2026

Señor
SECRETARIO GENERAL
Senado de la Republica

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EVITAR LA ELUSIÓN DE LOS DOCUMENTOS TIPO ADOPTADOS A TRAVÉS DE LA LEY 1882 DE 2018 Y DEMÁS NORMAS QUE LOS REGULAN"

Respetado señor secretario,

En mi calidad de Senadora de la Republica y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 me permito presentar Proyecto de Ley "Por la cual se dictan disposiciones para garantizar la transparencia en la contratación pública y evitar la elusión de los Documentos Tipo adoptados a través de la Ley 1882 de 2018 y demás normas que los regulan".

En virtud de lo anterior, solicito poner en consideración y dar el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente



ZANDRA MARIA BERNAL RINCÓN
Senadora de la Republica
Autora.

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

PROYECTO DE LEY 072 2026 POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EVITAR LA ELUSIÓN DE LOS DOCUMENTOS TIPO ADOPTADOS A TRAVÉS DE LA LEY 1882 DE 2018 Y DEMÁS NORMAS QUE LOS REGULAN.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA

ARTICULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto garantizar la aplicación efectiva de los principios de transparencia, economía y selección objetiva en la contratación estatal. Para tal fin, se establece la obligatoriedad, inalterabilidad y prevalencia del uso de los Documentos Tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en todos los procesos de selección cuyo objeto esté relacionado con el sector infraestructura, independientemente de la naturaleza jurídica de la entidad contratante, su régimen de contratación, la modalidad de ejecución o la fuente de financiación de los recursos.

Parágrafo. Los procesos de contratación que se deriven de la ejecución de convenios interadministrativos, delegaciones o la designación de entidades con regímenes especiales o de derecho privado sin importar la fuente de los recursos públicos, donde el objeto final sea la realización de obras públicas o consultoría para la formulación de proyectos de infraestructura o interventoría a proyectos de infraestructura, deberán sujetarse estrictamente a los Documentos Tipo vigentes, sin que la naturaleza jurídica de la entidad ejecutora o su manual interno de contratación puedan servir de fundamento para no aplicación.

ARTICULO 2. Modifíquese el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedara así:

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.*

 +57 313 283 55 35  Boyacá - Colombia

 senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL

SENADORA

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 su incorporación 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, la obligatoriedad del uso de los documentos tipo estará determinada por la naturaleza del objeto del proceso de selección y no por el régimen jurídico de la entidad estatal contratante o ejecutora. 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 y consultoría en ingeniería para obras.

Esta obligación será extensiva a: procesos de contratación derivados de convenios o contratos interadministrativos, independientemente de que la entidad ejecutora sea una Empresa Industrial y Comercial del Estado, una Sociedad de Economía Mixta o cualquier otra entidad con régimen especial de contratación; contrataciones realizadas bajo la modalidad de administración delegada o contratos de mandato con o sin representación, en los cuales el mandatario actúe por cuenta y riesgo de una entidad estatal mandante y; la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), los cuales se adelantarán



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



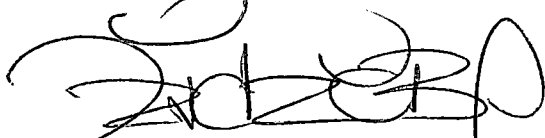
senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL SENADORA

con estricta sujeción al régimen de contratación pública, sin que el ejecutor designado pueda evadir el uso de los documentos tipo alegando la prevalencia de manuales internos o regímenes privados.

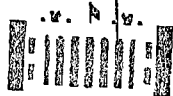
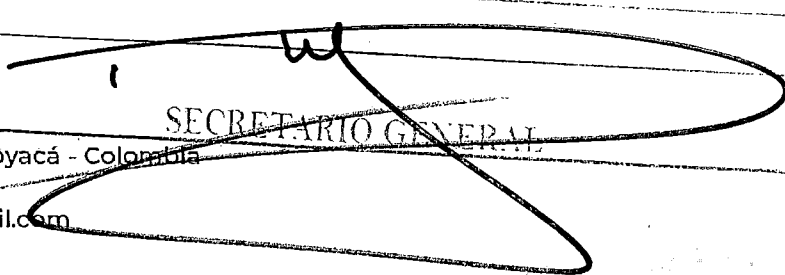
ARTICULO 3. Vigencia. La presente ley empieza a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias. Para los procesos procedimientos de selección que se encuentren en curso se surtirán de acuerdo con las normas con las cuales se iniciaron.

De los Honorables senadores de la República



ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN

Senadora de la República
Centro Democrático
Autora.

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>23</u> de <u>Julio</u> del año <u>2026</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo _____ No. <u>072/26</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por <u>S. Zandra Bernal</u>	
 SECRETARIO GENERAL	

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO:

Por la cual se dictan disposiciones para garantizar la transparencia en la contratación pública y evitar la elusión de los Documentos Tipo adoptados a través de la Ley 1882 de 2018 y demás normas que los regulan.

2. JUSTIFICACIÓN:

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental salvaguardar los principios de transparencia, economía y selección objetiva que rigen la contratación pública en Colombia.

Como primer aspecto, es necesario traer a colación la Ley 80 de 1993, mediante la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta norma constituye la base fundamental para la celebración y ejecución de contratos bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como bajo los postulados que rigen la función administrativa. Esto con el fin de garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con la administración en la consecución de dichos fines¹. Por ello, todas las actuaciones de las entidades del orden nacional y territorial deben enfocarse en la preservación del interés general y el bienestar de los habitantes del territorio nacional.

Uno de los medios para garantizar el bienestar de la población es la adquisición de bienes, obras y servicios alineados con las necesidades de cada territorio y en concordancia con sus respectivos planes de desarrollo territorial, departamental y nacional. Con este norte, y en atención a la Ley 80 de 1993, se han expedido sucesivas normas que regulan la materia. En esa línea, en el año 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Como ente rector, su objetivo es desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública, buscando una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado².

¹ Artículo 3. De los Fines de la Contratación Estatal; Ley 80 de 1993.

² Artículo 2. Decreto 4170 de 2011, Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL

SENADORA

Con la creación de esta agencia, se buscó centralizar el impulso de políticas, normas y la unificación de procesos en la materia. Entre sus funciones clave se encuentran la preparación y suscripción de los Acuerdos Marco de Precios de los que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, así como la articulación de los actores del sistema para optimizar los recursos estatales. De este modo, se dota de herramientas a la organización y funcionamiento de la Administración Pública para lograr una mayor rentabilidad social en el uso de los fondos públicos.

Con la puesta en funcionamiento de la agencia también consolidó el uso y aplicación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) como la plataforma oficial del Estado colombiano para gestionar y visibilizar los procesos contractuales financiados con dineros públicos, posteriormente, se implementó el SECOP II, una versión transaccional que permite gestionar en línea todo el ciclo contractual a través de cuentas para entidades y proveedores, ofreciendo además una vista pública para que cualquier tercero interesado pueda hacer seguimiento a la contratación pública.

A partir de este hito, la contratación pública en Colombia pasó a gestionarse mediante plataformas transaccionales, lo que ha facilitado el acceso desde cualquier región y ha fomentado una mayor participación de proveedores, dinamismo que se ha fortalecido notablemente con la entrada en vigor del SECOP II.

Para comprender la iniciativa legislativa, es pertinente atender las siguientes consideraciones:

2.1. Documentos Tipo como Antecedente en el desarrollo normativo

En el año 2018 se emitió la Ley 1882, por la cual se adicionaron, modificaron y se dictaron disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones, es uno de los eventos más importantes en la contratación pública en Colombia. De acuerdo al proyecto de ley formulado en su momento: *Esta iniciativa busca modificar algunas normas de contratación pública, con el objeto de introducir medidas para el fortalecimiento, la eficiencia y la transparencia en la gestión contractual, que permitan aprovechar las grandes inversiones que en materia de infraestructura se están realizando en el*



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL SENADORA

País. De esta manera se busca introducir medidas puntuales que permitan a las entidades hacer más eficiente y transparente su gestión”³

A través de la mencionada Ley a través del Artículo 4 se adiciono parágrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de la siguiente forma:

PARÁGRAFO 7. El Gobierno nacional adoptará 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, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno Nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

De igual forma, este parágrafo fue modificado a través de la Ley 2022 de 2020, quedando así:

PARÁGRAFO 7°. 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,

³ Resumen del proyecto de ley 084/16 (senado) por la cual se adicionan, modifican y se dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia.



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL

SENADORA

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.

Bajo esta regla, la Agencia Nacional de Colombia Compra Eficiente ANCP, como ente rector en materia de contratación pública quedo encargado de emitir los documentos tipo de uso obligatorio, se empezaron a aplicar progresivamente los documentos tipo para licitación, menor cuantía y mínima de obra pública de infraestructura de transporte, así como los procesos de consultoría para interventoría y estudios de ingeniería para infraestructura del transporte, los cuales con el paso de los años han requerido de modificaciones y actualizaciones a fin de fortalecer su aplicación.

Continuando, a través de la resolución 248 de 2020 emitida por la ANCP⁴ se adoptaron los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, así como también para

⁴ Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente ANCP



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL

SENADORA

procesos de licitación para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano y documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico adelantados bajo la modalidad de concurso de méritos.

De forma progresiva, con el paso de los años, se adoptaron también los documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos⁵, continuando con los documentos tipo infraestructura social⁶, dirigidos en su momento para licitación de obra pública de infraestructura social relacionada con proyectos de los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, los cuales a través de la Resolución 953 de 2025 ampliaron el alcance hacia el sector institucional y vivienda, y también la inclusión de las modalidades de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social⁷ y mínima cuantía de obra pública de infraestructura social⁸.

Actualmente, la aplicación de los documentos tipo en materia de contratación pública se encuentra dirigida a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de acuerdo al numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, la definición de entidades comprende:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

⁵ Resolución 269 de 2020 (ANCP), Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos.

⁶ Resolución 219 de 2021 (ANCP), "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social".

⁷ Resolución 540 de 2025 (ANCP), "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social.

⁸ Resolución 541 de 2025 (ANCP), "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social

ZANDRA

BERNAL

SENADORA

De conformidad con lo anterior, con la entrada en vigencia de la ley 1882 de 2018 y demás normas que regulan la materia de documentos tipo, la importancia de estos, radica en su capacidad para transformar la contratación estatal en un proceso más íntegro, eficiente y competitivo.

Se reitera, el objetivo primordial de los documentos tipo es incrementar la pluralidad de oferentes en los procesos de selección. Al estandarizar los requisitos habilitantes y los factores de escogencia, se evita que las entidades impongan barreras o condiciones restrictivas que limiten la participación de empresas, promoviendo así la libre competencia.

Estas herramientas son fundamentales para reducir la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación de contratos. Al establecer condiciones uniformes y obligatorias, se disminuye el riesgo en materia de corrupción y se impide que los pliegos de condiciones sean diseñados sin factores que amplíen la participación de oferentes o proponentes.

De acuerdo con la normatividad mencionada, estos documentos son de obligatorio cumplimiento y las entidades solo pueden modificarlos en los aspectos que los mismos documentos lo permitan explícitamente. Esta inalterabilidad garantiza que el estándar de transparencia no sea diluido por la voluntad discrecional de cada entidad, protegiendo así el patrimonio público destinado a infraestructura social, agua potable, saneamiento básico, de transporte, entre otros.

En contraste con todo lo mencionado, la contratación estatal en Colombia enfrenta un desafío estructural derivado de la tensión dialéctica entre la autonomía de la voluntad y la imperatividad de los Pliegos Tipo adoptados por la Ley 1882 de 2018 y demás normas que lo han regulado. Como se recalca, el ordenamiento jurídico ha evolucionado hacia la estandarización para mitigar la "direccionalidad" en la selección de contratistas; sin embargo, persisten brechas que facilitan la elusión de procedimientos competitivos mediante el uso abusivo de figuras exceptuadas.

2.2. Instrumentos para eludir el Estatuto General de Contratación Pública

2.2.1. Contratos o convenios interadministrativos

Una de las figuras utilizadas para la evasión de los documentos tipo en materia de infraestructura, corresponde a la modalidad de contratación directa (interadministrativa) para delegar la administración de recursos, permitiendo que la entidad ejecutora contrate las obras sin seguir obligatoriamente estos estándares.

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL SENADORA

Para entender el contexto, es necesario hablar en relación con contratos y/o convenios interadministrativos, estos como el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Esta tipología fue creada en la Ley 80 de 1993, sin embargo, en su momento no se definió o reglamento, más adelante con la ley 1150 de 2007 frente a contratos interadministrativos como una de las causales dentro de la modalidad de contratación directa, indico:

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

Por otro lado, la Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-671 de 2015 indico: Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

administración pública». Así las cosas, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico comercial concurren personas de derecho público. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha indicado, frente a los contratos y convenios interadministrativos sus características, señalando que:

[...] se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes: constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.⁹

2.2.2. Administración Delegada

El uso de contratos o convenios interadministrativos se ha venido realizando bajo la figura de Administración Delegada, por lo que es necesario también precisar frente al concepto de administración delegada, esta figura se evoca desde la Ley 4 de 1964, específicamente en el literal b del artículo 1, frente a disposiciones frente a la industria de la construcción, concursos y contratos, de la siguiente forma:

Artículo 1º. Los contratos que celebren la Nación, los Institutos, las empresas o establecimientos públicos descentralizados y demás entidades oficiales o semioficiales, con personas privadas, naturales o jurídicas, para estudios, construcción, mejora y conservación de las obras que corresponde ejecutar a esas entidades, y para ejercer la interventoría de las

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. Radicación No. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17.860). Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

ZANDRA BERNAL SENADORA

labores de los contratistas, se sujetará a las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 2°. Los contratos serán de tres clases, a saber:

- a) Para construcción, mejoras, adiciones o conservación, por un precio alzado o a precios unitarios;
- b) Para los mismos fines, mediante el sistema de administración delegada;
- c) Para la ejecución de estudios, planos, proyectos, localización de obras, dirección técnica o ejercicio de la interventoría, mediante un honorario fijo o vinculado al costo del estudio o de la obra respectiva.

Seguidamente, el Decreto 1518 de 1965 explica el concepto de administración delegada de la siguiente forma:

Artículo 5°. Se entiende por contrato por administración delegada aquel que se ejecuta por cuenta y riesgo de la entidad que contrata la obra y en el cual el contratista es un delegado o representante de aquélla. En este tipo de contratos el contratista recibirá un honorario pactado de antemano, sea una suma fija, o en proporción al presupuesto o al valor real de la obra. Los interventores, como representantes de la entidad que ha contratado la obra, podrán exigir el cumplimiento de las condiciones y términos establecidos en el contrato.

De igual forma, el artículo 11 indica:

Artículo 11. Los contratos para construcción, mejoras y adiciones por el sistema de administración delegada deberán adjudicarse a la mejor propuesta, mediante concursos públicos, en los cuales no podrá tenerse en cuenta el valor de los honorarios, los cuales deberán fijarse previamente por la entidad que abre el concurso y publicarse con las bases del mismo. Tales honorarios deberán ser los mismos que establezcan las tarifas de las asociaciones profesionales que tengan el carácter legal de Cuerpo Consultivo del Gobierno. Excepcionalmente podrán establecerse honorarios más altos, cuando un trabajo especial así lo exija. Cuando se trate de contratos sobre materias cuyos honorarios no estén fijados en tarifas, ellos deberán siempre prefijarse en los documentos que sirvan de base para el concurso, y darse a conocer al abrirlo.

Por otro lado, el Consejo de Estado, a través de sentencia 16605 del 16 de septiembre de 2010, indico al respecto:

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL SENADORA

La esencia del contrato de mandato es, pues, la gestión del mandatario que obra como tal en desarrollo del mismo, axioma a partir del cual surgen las nociones de representación directa o inmediata, si el mandatario gestiona a nombre del mandante, comprometiendo la órbita patrimonial de éste, de terceros, y representación indirecta o mediata, si el mandatario oculta la calidad de tal y contrata en su propio nombre.

Siendo ello así, se infiere que el administrador delegado siempre actúa en representación de quien lo contrata, de modo que los actos que realiza y que aparecen a su nombre, como el ser el comprador a quien se expiden facturaciones, se entienden titulados por su representado – mandante, o, contratante de la administración.

El texto relacionado afirma que la esencia del mandato es la gestión que realiza el mandatario. El mandato es un contrato donde una persona (mandante) confía la gestión de uno o más negocios a otra (mandatario), quien se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. Esto significa que, aunque el papel físico o la factura diga el nombre del contratista, el verdadero dueño de la compra y el responsable final de los costos es el Estado, ya que el administrador solo actúa como un intermediario que gestiona recursos ajenos. En consecuencia, el contratista simplemente administra y ejecuta los dineros, pero la propiedad de lo adquirido y de la obra pertenece siempre a la entidad estatal.

Bajo estas premisas, las entidades estatales, en los últimos años han aumentado significativamente el uso de la figura de contratos o convenios interadministrativos para la ejecución de proyectos de interés público relacionados con infraestructura a través de la figura de Administración delegada en gran parte con entidades industriales y comerciales del estado o sociedades de economía mixta, identificándose como a través de estos procedimientos se puede establecer el fenómeno de evasión, lo cual ha debilitado el uso y aplicación de los documentos tipo.

Frente a este fenómeno, las entidades estatales están utilizando de forma desmedida la figura del convenio interadministrativo para delegar la ejecución de proyectos de infraestructura bajo la modalidad de administración delegada. Esta figura, entendida como un contrato de mandato donde el contratista actúa por cuenta y riesgo de la entidad contratante, permite que la entidad ejecutora realice



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

las contrataciones derivadas sin aplicar obligatoriamente los documentos tipo de Colombia Compra Eficiente¹⁰.

La evolución del uso de la figura de administración delegada, de acuerdo con información consultada a través del sistema de datos abiertos, es evidente como con el paso de los años el uso de esta figura ha aumentado, para el año 2023 se observó una utilización frecuente para mantenimientos menores y adecuaciones locativas en infraestructura de interés público, así como procedimientos de consultoría, en el año 2024 se registró una expansión hacia proyectos de infraestructura más complejos, destacando contratos masivos para el mantenimiento de la red vial departamental y municipal, para el año 2025 se evidencio un mayor volumen de procesos bajo esta figura en las fuentes analizadas, a manera de ejemplo el Municipio de Itagui contrato más de 406 mil millones utilizando administración delegada, de los cuales el \$170 mil millones utilizados en construcción, mantenimiento o adecuación de infraestructura pública.

2.2.3. Entidades Ejecutoras Proyectos de Infraestructura

El uso de la figura de contratos o convenios interadministrativos ha sido utilizado a través de un atajo donde la naturaleza de la entidad ejecutora, en este caso Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta prima sobre la naturaleza del objeto contractual, permitiendo externalizar la contratación de infraestructura sin los controles de la licitación pública tradicional o procesos de selección requeridos de acuerdo con la cuantía.

Es necesario comprender el concepto de empresas industriales y comerciales del estado, estas vienen reglamentadas desde la Constitución Política de Colombia, en los artículos 115, 150 numeral 7, 300 numeral 7, 305 numeral 5, 313 numeral 6, 315 numeral 3, de igual forma, la ley 489 de 1998 en sus artículos 85 a 94, a partir de ello, se entiende como empresas industriales y comerciales del estado como:

¹⁰ CONTRATO DE OBRA PÚBLICA - Administración delegada - Marco normativo. El contrato de obra pública por administración delegada, como el suscrito en el sub judice, no constituye una figura nueva en el derecho colombiano, por cuanto de él se ocupaba tanto el artículo 85 del decreto 150 de 1976, como los artículos 90 a 100 del decreto 222 de 1983. Este negocio jurídico es entendido como aquel en el que el contratista, por cuenta y riesgo de la entidad pública contratante se encarga de la ejecución del objeto convenido, o lo que es igual, bajo este sistema el contratista actúa a nombre y por cuenta del contratante delegante. Bajo este sistema la administración paga el costo real de la obra, un determinado porcentaje como retribución al contratista, por concepto de honorarios de administración (en los que se incluyen costos de personal, oficinas, vehículos, desplazamientos etc.) y la utilidad. (...) El contratista ejecuta, entonces, el objeto convenido por cuenta y riesgo de la entidad que contrata la obra, de suerte que se convierte en un delegado o representante de aquella, a cambio de un honorario que se acuerda en el contrato ya como una suma fija, ora como un porcentaje del presupuesto de la obra. Se trata pues, como advierte Sayagués Laso, de una modalidad del precio del contrato.

ZANDRA BERNAL SENADORA

ARTICULO 85 (Ley 489 de 1998): Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;*
- b) Autonomía administrativa y financiera;*
- c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.*

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta se les aplicará en lo pertinente los artículos 19, numerales 2o., 4o., 5o., 6o., 12, 13, 17, 27, numerales 2o., 3o., 4o., 5o., y 7o., y 183 de la Ley 142 de 1994.

PARAGRAFO. Las disposiciones legales que protegen el secreto industrial y la información comercial se aplicarán a aquellos secretos e informaciones de esa naturaleza que desarrollen y posean las empresas industriales y comerciales del Estado.

Por otro lado, importante también mencionar a las Sociedades de Economía Mixta, las cuales de acuerdo al artículo 97 de la Ley 489 de 1998, se establecen como:

ARTÍCULO 97.- Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

PARÁGRAFO.- Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuáles el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

De igual forma, el código de comercio en el artículo 461, indica frente a Sociedades de Economía Mixta:

ARTÍCULO 461. <DEFINICIÓN DE LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA>. Son de economía mixta las sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado.

Las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario.

Este tipo de entidades cuentan con autonomía administrativa y financiera, de igual firma, frente a contratos, en el artículo 93 de la misma ley se indica que, *los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales*, de igual forma, el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, frente al régimen contractual de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del Estado, indico: entre otros aspectos, que para el caso en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.

Estas entidades son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo excepciones legales. Se caracterizan por tener personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y un capital constituido con bienes o fondos públicos, sin perjuicio de que en materia contractual, solo les cobija el estatuto general de la contratación de la administración pública a las que superen el 50% de participación por parte del Estado, generando un vacío frente a la ejecución de recursos netamente públicos girados por concepto de contratos o convenios interadministrativos con entidades del orden territorial y nacional.

2.2.4. Evasión bajo uso figura Administración Delegada



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

Realizado análisis sobre el comportamiento en materia de contratación pública, y de acuerdo con la información oficial consolidada en la plataforma de Datos Abiertos (SECOP II), los resultados frente a los contratos y convenios interadministrativos suscritos con Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta exponen una realidad contundente: el uso de esta modalidad contractual, cuyo objeto principal es la administración delegada, ha experimentado un crecimiento exponencial. En términos financieros, los compromisos adquiridos bajo este esquema pasaron de 573 mil millones de pesos en 2023 a una proyección aproximada de 1.56 billones de pesos para el año 2025¹¹.

Este incremento sustancial, representa un aumento superior al 170% en un periodo de solo dos años enciende las alarmas sobre las dinámicas de contratación pública en el país. Si bien la figura de la administración delegada y los convenios interadministrativos nacieron como herramientas legítimas para dotar de agilidad, eficiencia y complementariedad técnica a la gestión pública, su uso desmedido desnaturaliza el espíritu de la norma. Al canalizar billones de pesos a través de Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta, muchas de las cuales como ya se mencionó cuentan con regímenes especiales de contratación privados o más flexibles, las entidades estatales del orden nacional y territorial terminan, en la práctica, eludiendo la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80 de 1993 y los pliegos tipo.

2.2.5. Evasión bajo uso de Proyectos Ejecutados con recursos del Sistema General de Regalías

La presente iniciativa, no puede dejar de mencionar los proyectos ejecutados con recursos del sistema general de regalías SGR, constituidos como una de las fuentes de inversión más importantes para el desarrollo en las regiones, la reducción de desigualdades y la transformación social en Colombia, por ello la Ley 2056 de 2020 estableció la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

Una vez priorizados los proyectos de inversión de la asignación para la inversión regional de acuerdo a sectores priorizados en el artículo 35 de la Ley 2056 de 2020, en el párrafo segundo indico que la designación del ejecutor estará a cargo de los Departamentos y Órganos Colegiados de Administración y Decisión

¹¹ SECOP II - Procesos de Contratación – Datos abiertos.



ZANDRA BERNAL

SENADORA

Regionales, donde dicho ejecutor deberá ser de naturaleza pública¹², además, esta entidad ejecutora, deberá también garantizar la contratación de la interventoría de los proyectos asignados.

Frente al caso, la ley 489 de 1998, en materia de administración pública especialmente en el artículo 39, como el conjunto de "organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano." Esta definición también incluye los organismos que forman parte de la rama ejecutiva, esto es aquellas estructuras carentes de personalidad jurídica, además de las entidades públicas que ejerzan una de dos tipos de funciones, las administrativas y las de servicios públicos del Estado.

Por su parte, el Consejo de Estado también se ha manifestado al respecto, indicando:

(...)

Ahora bien, se inquiriere también por la explicación del término sector descentralizado que es sinónimo de entidades descentralizadas, según la manera como es utilizado por el parágrafo 2° del artículo 68 de la ley 489 de 1998. El citado artículo engloba bajo esta expresión los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio propio. En relación con el tema de las entidades públicas que prestan servicios públicos, se pueden aplicar a la presente norma los razonamientos expuestos al interpretar el artículo 39 del mismo

¹² Parágrafo segundo. Ley 2056 de 2020: PARÁGRAFO SEGUNDO. Los Departamentos y Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales de que trata el presente artículo, en el marco de sus competencias, designarán al ejecutor el cual deberá ser de naturaleza pública; quien además estará a cargo de la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL SENADORA

*estatuto, de suerte que la conclusión es igual para las empresas de servicios públicos domiciliarios llamadas mixtas (...)*¹³

De lo mencionado, se concluye y de acuerdo a evidencia verificada en plataforma SECOP II, la designación de entidades ejecutoras para el desarrollo de proyectos con recursos del Sistema General de Regalías se han designado entidades con régimen de contratación especial.

Frente a la ejecución de proyectos, la mencionada ley en el artículo 37 estableció:

ARTÍCULO 37. Ejecución de proyectos de inversión. Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe las entidades u órganos de que tratan los artículos 35 y 36 de la presente Ley. Así mismo, la entidad ejecutora estará a cargo de la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.

Las entidades ejecutoras de recursos del Sistema son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos que se requiera e implementar las acciones que sean pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos de inversión y decidir, de manera motivada, sobre la continuidad de los mismos, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar.

PARÁGRAFO PRIMERO. La ejecución de proyectos de qué trata este artículo, se adelantará, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta Ley, al de contratación pública y las demás normas legales vigentes. El ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control.

De acuerdo al párrafo primero, los proyectos se adelantarán de acuerdo a la sujeción presupuestal y de contratación pública, sin embargo, al parecer aun no es claro para las entidades, lo cual ha generado actuaciones que han conllevado a evitar el uso de Documentos Tipo, actualmente, estas entidades adelantan procesos de selección para contratar obras públicas, interventorías, estudios y diseños bajo condiciones alejadas a las regladas en los documentos adoptados para proyectos de infraestructura, ya que al parecer la norma no es clara frente al

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto con Radicación No. 1.815 (11001-03-06-000-2007-00020-00) del 26 de abril de 2007, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo

tema, aun cuando se han emitido conceptos por parte de Colombia Compra Eficiente y alertas por parte de la Procuraduría General de la Nación.

2.3. Ley 2195 de 2022

Es necesario mencionar la Ley 2195 de 2022, cuyo objeto es: adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público¹⁴.

En atención a lo anterior, el artículo 56 vinculo estableció:

ARTÍCULO 56. APLICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS TIPO A ENTIDADES DE REGIMEN 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.

De conformidad con lo anterior, anteriormente se ha buscado regular estas actuaciones, sin embargo, este marco normativo no ha sido suficientemente claro

¹⁴ Artículo 1. Ley 2195 de 2022



ZANDRA

BERNAL

SENADORA

y amplio frente a las formas de omisión frente al uso de documentos tipo, ya que el mismo presenta falta de coherencia y confusión, ya que actualmente hay un enorme problema enorme en la contratación estatal colombiana, ya que se podría decir que hay mucha creatividad jurídica para evadir la Ley 80 y demás normas que lo regulan, así como el uso de documentos tipo, el parágrafo exceptúa a las universidades, hospitales, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta cuando contraten actividades de su "giro ordinario", la ley no es muy clara frente al concepto de "giro ordinario". Por lo tanto, muchas entidades interpretan que casi todo lo que contratan entra en esta categoría, ya que dentro de su alcance u objeto social es permitido.

En virtud de lo anterior, algunas entidades de régimen especial argumentan que, debido a su naturaleza técnica y especialidad, los pliegos tipo de CCE no se adaptan a sus necesidades operativas el pliego tipo violaría su autonomía constitucional o legal según su régimen y manuales de contratación internos.

En consecuencia, no se comprende bien el alcance el artículo mencionado, ya que no fue eficaz, razón por la cual es necesario establecer condiciones claras que eviten la elusión de los Documentos Tipo adoptados a través de la Ley 1882 de 2018 y demás normas que los regulan a través de procesos de selección alejados de las condiciones reguladas y que utilizan el 100% de los recursos para la ejecución de estos proyectos, evitando así la aplicación de los principios de transparencia, selección objetiva, responsabilidad, entre otros orientados fortalecer la contratación estatal y el uso de recursos públicos.

2.4. Conclusión General

De acuerdo con lo expuesto, entidades han optado por adelantar contratos o convenios interadministrativos bajo la figura de administración delegada, ejecución de proyectos de infraestructura para los sectores transporte, infraestructura social, agua potable, saneamiento básico, entre otros, así como la designación de entidades ejecutoras a través de actos administrativos para la ejecución de proyectos financiados con recursos del sistema general de regalías que también se encuentran vinculados a los sectores mencionados, evitando así la aplicación de la Ley 1882 y demás, delegando la selección del contratista a una empresa industrial y comercial del estado con régimen de contratación especial.

Esta preocupante tendencia, ya no solo debilita el uso generalizado de licitaciones públicas y procesos abiertos en el SECOP II, sino que además mitiga el impacto

ZANDRA BERNAL

SENADORA

de los principios de selección objetiva y libre concurrencia de oferentes. La triangulación de recursos mediante la administración delegada y asignación ejecutores SGR difumina la trazabilidad del gasto, atomiza la subcontratación en cascada y eleva de manera injustificada los costos de transacción mediante el cobro de honorarios o comisiones de gerencia. En consecuencia, el vertiginoso salto en miles de millones de pesos proyectados para 2025 evidencia una preocupante migración de la contratación pública hacia regímenes exceptuados, alejándose de los estándares óptimos de transparencia, economía y control ciudadano que la presente iniciativa busca salvaguardar.

Este proyecto de ley busca cerrar este vacío legal, estableciendo que la obligatoriedad de los documentos tipo debe seguir al objeto del contrato (proyecto de infraestructura) y no a la naturaleza de la entidad que lo gestiona. Con ello, se pretende evitar el deterioro del patrimonio público y asegurar que los recursos destinados a infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, infraestructura social y demás documentos tipo adoptados se ejecuten bajo los más altos estándares de competencia y legalidad.

El propósito de este proyecto es consolidarse como una herramienta de control frente al uso de la administración delegada y los convenios interadministrativos y la ejecución de proyectos con recursos SGR como mecanismos de evasión del Estatuto General de Contratación. Es vital identificar la naturaleza jurídica de la administración delegada y asignación entidades ejecutoras proyectos SGR, pues su configuración como contrato o procedimiento atípico la hace vulnerable a ser utilizada en fraude a la ley, desnaturalizando la colaboración entre entidades para convertirla en un vehículo de contratación injustificada.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental salvaguardar los principios de transparencia, economía y selección objetiva que rigen la contratación estatal en Colombia, esto teniendo claro que en los últimos años, el sistema de compra pública ha avanzado hacia la estandarización mediante la implementación de documentos tipo, los cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación en procesos de obra pública e interventoría o que en su defecto ejecuten proyectos con el 100% de los recursos provenientes del estado. El espíritu de esta normativa es garantizar la pluralidad de oferentes y evitar la discrecionalidad en la elaboración de pliegos de condiciones.

Este proyecto de ley busca cerrar este vacío legal, estableciendo que la obligatoriedad de los documentos tipo debe seguir al objeto del contrato y no a la

+57 313 283 55 35 Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

naturaleza de la entidad que lo gestiona. Con ello, se pretende evitar el deterioro del patrimonio público y asegurar que los recursos destinados para el fortalecimiento a la infraestructura de interés público se ejecuten bajo los más altos estándares de competencia y legalidad.

La utilización de convenios, delegaciones o la designación de entidades con regímenes especiales no puede ser empleada como un mecanismo de elusión de las reglas de contratación pública. Cuando se administran recursos públicos destinados a proyectos de inversión regulados por normas con remisión expresa al EGCAP, la aplicación de los Documentos Tipo es imperativa, inalterable y preferente. Desconocer este mandato normativo rompe los principios constitucionales de transparencia y responsabilidad fiscal en la gestión del gasto público.

3. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de Ley no tiene impacto fiscal, por lo que no plantea gastos o reducciones de ingresos.

4. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y con el fin de garantizar la transparencia en el trámite legislativo, se procede a analizar la configuración de posibles conflictos de interés que pudieran surgir respecto a la presente iniciativa.

4.1. Marco Normativo Aplicable Conflictos de Intereses

De conformidad con el Artículo 286 de la Ley 5 de 1992, el conflicto de interés ocurre cuando la discusión o votación de un proyecto puede reportar un beneficio particular, directo y actual para el congresista, su cónyuge, compañero(a) permanente o parientes dentro de los grados de ley.

No obstante, el Artículo 291 de la misma ley establece que no se configura conflicto de interés cuando se trate de la creación de normas de carácter general, abstracto e impersonal, o cuando el beneficio sea compartido por un sector económico o la comunidad en general.

4.2. Análisis del Proyecto frente al Interés General

ZANDRA BERNAL

SENADORA

La presente iniciativa busca garantizar que los Documentos Tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente sean de obligatorio cumplimiento en todos los procesos de selección derivados de convenios interadministrativos y bajo la modalidad de administración delegada o delegación o designación de entidades ejecutoras proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Al respecto, se considera que el proyecto no genera conflictos de interés por las siguientes razones:

- **Carácter General:** La iniciativa está dirigida a establecer una norma que busca garantizar una regla de conducta obligatoria para todas las entidades ejecutoras de infraestructura, sin distinción de su naturaleza jurídica o régimen de contratación. No está dirigida a favorecer a sujetos determinados, sino a proteger el patrimonio público de manera integral.
- **Protección de los Recursos del SGR:** Dado que los recursos de regalías son finitos y transitorios y deben ejecutarse con estricta sujeción al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la ley simplemente reafirma una obligación de orden público que busca reducir desigualdades regionales.
- **Naturaleza del Mandato:** Dado que la administración delegada es una forma de mandato donde el contratista actúa por cuenta y riesgo del mandante, el proyecto simplemente asegura que el delegado no ignore las normas de orden público que obligan al uso de pliegos estandarizados, lo cual es un mandato de legalidad general.
- **Fortalecimiento de la Transparencia:** El fin último es incrementar la pluralidad de oferentes, reducir el riesgo de colusión y direccionamiento en la adjudicación de contratos. Estos beneficios son de naturaleza pública y social, protegiendo el patrimonio del Estado.
- **Fomento de la Pluralidad:** El fin último es incrementar la concurrencia de oferentes y evitar el direccionamiento de los contratos. Estos beneficios son intrínsecamente de naturaleza pública y social, protegiendo la libre competencia en el mercado de la contratación estatal.

4.3. Conclusión de Impedimentos

Bajo los criterios del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, toda vez que su objetivo es la



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



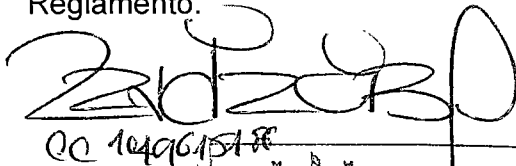
senadozandrabernal@gmail.com

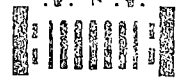
ZANDRA BERNAL

SENADORA

protección de la función administrativa y la gestión fiscal mediante estándares de transparencia en materia de contratación.

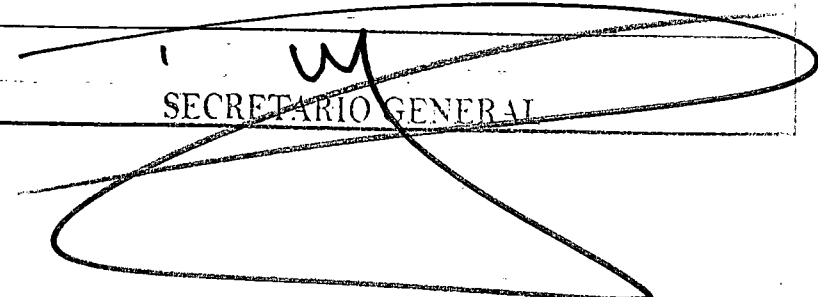
En caso de que algún legislador considere que su situación particular encuadra en las prohibiciones del artículo 282 (incompatibilidades) o que posee un interés directo en entidades ejecutoras de régimen especial, deberá manifestarlo conforme al procedimiento de impedimento establecido en el Artículo 293 del Reglamento.


CC 104961518



SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

EL día 23 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 092/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, presentada por
S. Zandra Bernal.


SECRETARIO GENERAL

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com