



**EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS EN LA
EJECUCIÓN DE CONTRATOS DE OBRA DE INFRAESTRUCTURA
EDUCATIVA OFICIAL EN COLOMBIA**

Estudiante

Laura Alejandra Monroy Monguí

Director de Tesis

Dr. Hugo Alejandro Sánchez Hernández

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Universidad del Rosario

Bogotá D.C., 2026

CONTENIDO

	Pág.
Resumen	6
Abstract	8
0. INTRODUCCIÓN	10
0.1 Justificación del problema	11
0.2 Identificación y circunscripción del problema	12
0.3 Planteamiento de la hipótesis de trabajo	13
0.4 Definición del enfoque metodológico y las fuentes	14
0.5 Objetivos	18
0.5.1 Objetivo General	13
0.5.2 Objetivos específicos	14
1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS A TRAVÉS DE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE FIDUCIA MERCANTIL	20
1.1 Aproximación conceptual al patrimonio autónomo y sus problemáticas	22
1.2 Estructura jurídica del contrato fiduciario y configuración del patrimonio autónomo	25
1.3 El estudio de la fiducia mercantil en Colombia	31
1.4 Análisis de la autonomía patrimonial como categoría específica	35
2. IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU EFECTIVIDAD EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA OFICIAL	38
2.1 Generalidades de la contratación pública en Colombia	40
2.2 Principios rectores de la contratación estatal	43
2.2.1 <i>Principio de transparencia</i>	46
2.2.2 <i>Articulación entre el principio de economía y el principio de planeación</i>	49
2.2.3 <i>Principio de selección objetiva</i>	52

2.2.4 Principio de responsabilidad	53
2.2.5 Principio de buena fe	56
2.2.6 Principio de publicidad	58
2.2.7 Principio de moralidad	60
2.2.8 Principio de igualdad en la contratación estatal	63
2.3 Modalidades de contratación: licitación pública, selección abreviada y contratación directa	65
2.3.1 Licitación pública	67
2.3.2 Selección abreviada	71
2.3.3 Contratación directa	74
3. EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ESPECIAL PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA OFICIAL	79
3.1 Régimen y naturaleza del PA-FFIE	81
3.2 Manual de contratación del PA-FFIE	85
3.2.1 Invitación abierta	91
3.2.2 Invitación cerrada	93
3.2.3 Invitación directa	96
3.3 El Régimen Especial de contratación en la ejecución de obras de infraestructura educativa oficial	98
3.4 Régimen fiduciario y educación pública: balance del PA-FFIE a 2025	107
CONCLUSIONES	111
REFERENCIAS	115

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Comparativa principios contratación Estatal.</i>	85
Tabla 2 <i>Matriz comparativa funcionamiento general PA-FFIE y Ley 80 de 1993</i> ...	87
Tabla 3 <i>Comparativo entre modelo de selección PA-FFIE y Ley 80 de 1993....</i>	101
Tabla 4 <i>Diferencias entre los controles de responsabilidad</i>	106

Lista de Figuras

Figura 1. <i>El Rol Estratégico De Los Patrimonios Autónomos En La Ejecución De Contratos De Obra De Infraestructura Educativa Oficial En Colombia</i>,,.....	17
---	----

El rol estratégico de los patrimonios autónomos en la ejecución de contratos de obra de infraestructura educativa oficial en Colombia

Resumen

Este documento académico presenta un análisis dogmático y crítico del modelo jurídico de los patrimonios autónomos como instrumentos de gestión contractual en la ejecución de obras de infraestructura educativa oficial en Colombia, realizado como ejercicio académico formal en el marco de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Para ello, aborda el marco normativo introducido por el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 —modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019— que ha institucionalizado el uso de contratos de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos con vocación pública regidos, sin embargo, por normas de derecho privado.

Lo que se examina es la naturaleza jurídica de esta figura, su articulación con los principios constitucionales de la contratación pública y su aplicación en el contexto del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE). Se propone un análisis sistemático de la interacción entre el régimen ordinario, consagrado en la Ley 80 de 1993, y el régimen especial aplicado a los patrimonios autónomos, con énfasis en los criterios de eficiencia, transparencia, planeación y selección objetiva.

A través de una metodología cualitativa y de la dogmática jurídica, se deconstruyen los fundamentos normativos y jurisprudenciales del modelo PA-FFIE, con el fin de establecer si constituye un avance normativo legítimo en la búsqueda de mayor eficacia administrativa o, por el contrario, si plantea riesgos de fragmentación institucional, opacidad procedimental y tensiones con el principio de legalidad contractual.

Palabras clave: Patrimonio autónomo, fiducia mercantil, contratación pública, infraestructura educativa, régimen especial, FFIE, derecho público, derecho privado.

The strategic role of autonomous trusts in executing construction contracts for official educational infrastructure in Colombia

Abstract

This academic paper presents a dogmatic and critical analysis of the legal model of autonomous trusts as instruments of contractual management in the execution of official educational infrastructure projects in Colombia. It was conducted as a formal academic exercise within the framework of the Master's Program in Public Law at Universidad del Rosario. To this end, it addresses the regulatory framework introduced by Article 59 of Law 1753 of 2015—amended by Article 184 of Law 1955 of 2019—which has institutionalized the use of commercial trust agreements for the creation of autonomous trusts with a public purpose, governed, however, by private law.

The examination focuses on the legal nature of this mechanism, its alignment with the constitutional principles of public procurement, and its application within the context of the Fund for Financing Educational Infrastructure (FFIE). This paper proposes a systematic analysis of the interaction between the ordinary regime, established in Law 80 of 1993, and the special regime applied to autonomous assets, with an emphasis on the criteria of efficiency, transparency, planning, and objective selection.

Through a qualitative methodology and legal doctrine, the normative and jurisprudential foundations of the PA-FFIE model are deconstructed to determine whether it constitutes a legitimate regulatory advancement in the pursuit of greater administrative efficiency or, conversely, whether it poses risks of institutional

fragmentation, procedural opacity, and tensions with the principle of contractual legality.

Keywords: Autonomous trust, trust agreement, public procurement, educational infrastructure, special regime, FFIE, public law, private law.

0. INTRODUCCIÓN

La ejecución de proyectos de infraestructura educativa oficial es parte de la función social del Estado y se constituye en expresión operativa del principio de eficacia administrativa. En la configuración contemporánea del Derecho Administrativo colombiano, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado –en particular, la garantía del derecho fundamental a la educación– impone el diseño y ejecución de políticas públicas que permitan concretar ese mandato constitucional mediante la dotación oportuna, adecuada y suficiente de entornos escolares dignos, lo que reclama una estructura contractual funcional, eficaz y alineada con los principios rectores de la gestión pública.

Lo anterior convierte la contratación pública en instrumento jurídico privilegiado para materializar dichas políticas. A pesar de ello, la experiencia colombiana en la ejecución de obras públicas evidencia tensiones entre el modelo normativo previsto por la Ley 80 de 1993 y la capacidad real del Estado para llevar a cabo proyectos de infraestructura educativa en virtud de la rigidez procedimental, la fragmentación institucional, la limitada capacidad de gestión en los entes territoriales y, particularmente, la ausencia de esquemas contractuales flexibles, factores todos ellos que han afectado sistemáticamente la planeación, financiación, ejecución y supervisión de los proyectos educativos en todo el país, y en mayor grado en las regiones más vulnerables.

Esta problemática estructural condujo al legislativo a introducir un mecanismo normativo alternativo mediante el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, que dio origen al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE). Se trata de una figura concebida como una cuenta especial sin personería jurídica y adscrita al Ministerio de Educación Nacional, que

habilitó la constitución de patrimonios autónomos regidos por normas de derecho privado y administrados mediante contratos de fiducia mercantil. Su objetivo fue superar las restricciones operativas del régimen ordinario de contratación estatal y permitir la ejecución de proyectos respondiendo de mejor manera a los criterios de agilidad, eficiencia y control técnico especializado.

0.1 Justificación del problema

En este contexto, el modelo propuesto por el legislativo y estructurado en cabeza del Patrimonio Autónomo del FFIE (PA-FFIE), introduce una lógica híbrida en el sistema jurídico colombiano: recursos públicos gestionados con técnicas propias del derecho privado, bajo la vocería de una sociedad fiduciaria seleccionada mediante licitación pública, pero con procedimientos contractuales diferenciados del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Dicho diseño ha generado resultados visibles en términos de cobertura y ejecución física de obras, pero, al tiempo, ha suscitado profundos cuestionamientos jurídicos en torno a la naturaleza de los contratos celebrados, el tipo de control aplicable, la publicidad de los procesos, la destinación específica de los recursos, la sujeción a los principios constitucionales de la función administrativa y la eventual desnaturalización del modelo estatal, cuestionamientos que dan sentido y fungen como justificación del abordaje que en estas páginas se adelanta.

Diez años de experiencia acumulada –entre 2015 y 2024– han mostrado que el PA-FFIE no es simplemente una modalidad operativa de ejecución contractual, sino que configura un verdadero régimen jurídico especial, con reglas, actores, procedimientos y principios propios, cuya validez y eficacia deben analizarse, ciertamente desde el prisma del Derecho Administrativo y la Contratación Estatal, pero también del Derecho Contractual Privado. En tal sentido, la discusión no se agota en el plano de la conveniencia administrativa o de la eficiencia operativa, sino que exige una reconstrucción dogmática de las tensiones normativas, jurisprudenciales y funcionales que plantea dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Por otro lado, el modelo de patrimonios autónomos no ha sido de exclusiva aplicación en el sector educativo, sino que, en el marco del derecho público colombiano, se ha recurrido a esta figura para proyectos de infraestructura vial, salud, vivienda y servicios públicos, lo que evidencia una tendencia normativa y jurisprudencial hacia la especialización técnica de los instrumentos contractuales del Estado. Respondiendo a ello, el análisis que en este trabajo se adelanta desborda el caso específico del PA-FFIE y permite comprender la evolución del Derecho Administrativo hacia formas más complejas de gestión pública que, en términos sencillos, desafían las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado.

Ahora bien, dado el contexto académico y las características de un abordaje propio de la investigación jurídica, es oportuno precisar en primer término algunos aspectos formales como la identificación del problema, la definición de la hipótesis de trabajo y de los objetivos que se pretenden, así como los fundamentos y opciones metodológicas y dogmáticas aplicadas.

0.2 Identificación y circunscripción del problema

La infraestructura educativa oficial no solo representa un componente esencial del desarrollo social, sino que se constituye en una manifestación concreta de la función administrativa del Estado dirigida a garantizar el derecho fundamental a la educación. Sin embargo, su realización efectiva en nuestro país ha estado profundamente condicionada por las restricciones del modelo tradicional de contratación pública consagrado, particularmente, en la Ley 80 de 1993 y sus disposiciones reglamentarias y complementarias.

De esta manera, la ejecución de proyectos de infraestructura educativa en Colombia ha enfrentado, según se mencionó, obstáculos estructurales persistentes como la rigidez normativa, la excesiva carga procedimental, la dispersión normativa, la ausencia de criterios técnicos uniformes y la limitada capacidad operativa en entidades territoriales,

a lo que deberían agregarse los tiempos prolongados de selección contractual, la litigiosidad de los procesos y las dificultades en la ejecución y supervisión. Esta larga lista de factores ha ido limitando en el tiempo la capacidad del Estado para responder con eficiencia y oportunidad a las demandas educativas en múltiples regiones del país.

Como respuesta a tales limitaciones, el legislador introdujo en el ordenamiento jurídico una figura de carácter excepcional mediante el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 –modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019–, se trata del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE), que habilita la constitución de patrimonios autónomos administrados por sociedades fiduciarias, a través de contratos de fiducia mercantil regidos por normas de derecho privado, cuyo diseño pretende garantizar una administración técnica y especializada de los recursos públicos destinados a infraestructura educativa, permitiendo su separación contable, su destinación específica y su ejecución mediante mecanismos contractuales más ágiles y menos expuestos a las formalidades del régimen estatal tradicional.

En este escenario, emerge el siguiente interrogante jurídico de fondo, que se convierte en el problema central de este ejercicio académico de investigación jurídica: *¿La utilización de patrimonios autónomos como mecanismo de ejecución contractual permite superar las barreras estructurales del régimen tradicional de contratación estatal y consolidarse como una alternativa jurídicamente legítima y operativamente eficaz para la realización de obras de infraestructura educativa oficial en Colombia?*

0.3 Planteamiento de la hipótesis de trabajo

En coherencia con la problemática identificada, la hipótesis que orienta esta investigación sostiene que la constitución de patrimonios autónomos mediante

contratos de fiducia mercantil representa un instrumento jurídicamente válido, constitucionalmente admisible y estratégicamente eficiente para la ejecución de contratos de obra pública en el sector educativo, en la medida en que se articule de manera efectiva con los principios rectores de la contratación estatal y con los valores propios de la función administrativa.

La premisa fundamental es que el modelo del PA-FFIE, aunque fundado en una lógica contractual privada, puede operar de forma complementaria y no excluyente respecto del régimen estatutario, siempre que incorpore los estándares de legalidad, control y responsabilidad exigidos para la gestión de recursos públicos, es decir, que la fiducia mercantil, aplicada a fines estatales, puede constituir un instrumento de optimización en la ejecución de obras educativas, siempre que no implique la desnaturalización de la función pública ni la evasión de controles esenciales.

Lo que tal hipótesis reclama, desde una perspectiva jurídico-crítica, es el análisis de la tensión normativa entre dos regímenes contractuales: el estatutario, basado en un control fiscal previo y rigidez procesal; y el fiduciario, sustentado en la lógica del negocio jurídico privado, con mayor flexibilidad procedimental pero regido por finalidades del interés general, controversia que se acentúa al considerar el hecho de que los patrimonios autónomos, si bien no son entidades públicas ni poseen personería jurídica, gestionan recursos públicos y cumplen funciones constitucionalmente asignadas al Estado. De allí se desprende la necesidad de estudiar si este modelo si satisface, con suficiencia, los principios rectores de la contratación estatal: planeación, transparencia, selección objetiva, responsabilidad y economía.

0.4 Definición del enfoque metodológico y las fuentes

Buscando entonces, responder a la hipótesis definida, el enfoque metodológico adoptado combina el método dogmático jurídico con herramientas del enfoque cualitativo inductivo, lo que permite una aproximación integral al objeto de estudio, en cuanto fenómeno normativo, institucional y práctico. Desde la dimensión dogmática, se efectúa un análisis sistemático, interpretativo y crítico de las normas

jurídicas aplicables a los contratos de fiducia mercantil, a los patrimonios autónomos y a la contratación estatal en Colombia, a partir del estudio de disposiciones constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinales que permitan reconstruir el estatuto jurídico aplicable a la figura objeto de análisis. La pretensión es determinar su coherencia interna, su validez formal y material, así como sus implicaciones prácticas en el marco del Derecho Administrativo.

En esta línea, el enfoque cualitativo e inductivo permite además contextualizar el modelo PA-FFIE a partir de su implementación en la práctica estatal. Para ello, se examinan los antecedentes que dieron lugar a su creación, los documentos técnicos y contractuales que regulan su funcionamiento (incluido el Manual de Contratación del PA-FFIE), en orden a identificar cómo las disposiciones normativas se han proyectado en la realidad contractual, qué obstáculos han emergido en su ejecución, y cuáles han sido sus efectos en términos de cobertura, eficiencia y control.

Un abordaje formulado en tales términos garantiza un análisis normativo riguroso, que no pierda de vista la dimensión fáctica e institucional del fenómeno jurídico, lo cual es imprescindible para formular conclusiones útiles tanto para la dogmática como para la gestión pública.

Dentro de este enfoque **metodológico** esta investigación cuenta con un protocolo investigativo, que parte de cuatro conceptos claves o definiciones operacionales a saber: el primer concepto de patrimonio autónomo, entendido este como una entidad jurídica sin personería jurídica, resultante de un contrato de fiducia mercantil. El segundo concepto el del régimen del derecho privado, como aquel marco normativo aplicado a la contratación del FFIFE para agilizar los procesos frente al régimen de la Ley 80 de 1993. El tercero el principio de eficacia contractual, como el grado de cumplimiento en la entrega de aulas y colegios en los tiempos y con el presupuesto acordado. Y el cuarto, la inclusión de principios transversales de la contratación estatal como son la selección objetiva, la transparencia y la moralidad administrativa dentro de un esquema de derecho privado. Esta investigación es cualitativa descriptiva y

analítica, en cuanto su diseño este es no experimental, ya que parte de un estudio de caso como lo es FFIE, a través de un método dogmático jurídico donde se analiza las normas y su aplicación práctica del modelo fiduciario.

La base de esta investigación parte de la contratación de la obra pública en Colombia, específicamente a la que se refiere a la infraestructura educativa oficial, ejecutada bajo el modelo del Fondo del Financiamiento de la Estructura Educativa (FFIE) desde el año 2015 (fecha de su creación), hasta el año 2025. Centrándose en el esquema de gestión del Patrimonio Autónomo PA-FFIE como motor de la ejecución contractual. Por ello para desarrollar este estudio se ha seleccionado una muestra de los hitos normativos, manuales de contratación del fondo y los reportes de gestión.

Esta investigación parte de los criterios de inclusión para el desarrollo documental, que integran la normativa sobre la fiducia pública, contratos de obra del FFIE, así como las sentencias de unificación sobre los patrimonios autónomos y los informes de la Contraloría General de la Nación. Por otro lado, los criterios de exclusión se refieren a aquellos contratos ejecutados por las Entidades Territoriales con recursos Estatales y bajo el régimen del derecho público.

En acotación esta investigación parte del análisis crítico del contrato de fiducia mercantil. Y dentro de su metodología busca evaluar como la transferencia de dineros públicos a una sociedad fiduciaria para la creación de un patrimonio autónomo permite una mayor agilidad en el cumplimiento contractual frente los procedimientos tradicionales de la administración pública.

En lo referente, a los procedimientos de la recolección de información se ejecutó mediante la revisión documental de contenido cualitativo, como son fichas de análisis jurisprudenciales y matrices de cotejo normativo para contrastar las normas de la ley 80 de 1993 frente a los manuales de contratación del PA-FFIE, confrontando con los datos reportados por el Ministerio de Educación Nacional. Así como el respeto por los derechos de autor, la propiedad intelectual y el uso correcto de las citas.

Por otra parte, el análisis de los resultados se realizó bajo un enfoque cualitativo sistémico, en tres partes a saber: la legalidad, la operatividad y el control realizando una matriz comparativa que permita medir el impacto denominada la “huida del derecho administrativo” hacia el derecho privado. A continuación, se presenta de manera esquemática la estructura del protocolo de esta investigación en la figura 1:

Figura 1.

El Rol Estratégico De Los Patrimonios Autónomos En La Ejecución De Contratos De Obra De Infraestructura Educativa Oficial En Colombia.

Sección	Descripción / Contenido
Título	El rol estratégico de los patrimonios autónomos en la ejecución de contratos de obra de infraestructura educativa oficial en Colombia.
Resumen	Análisis de la validez jurídica y eficacia operativa (2015-2025) del modelo PA-FFIE frente al régimen de la Ley 80 de 1993.
Planteamiento	¿Permite el uso de patrimonios autónomos superar la rigidez y lentitud de la contratación estatal tradicional en la infraestructura educativa?
Justificación	Los hallazgos permitirán validar y optimizar la gestión de recursos públicos mediante figuras de derecho privado, sirviendo de modelo para otros sectores.
Fundamento / Hipótesis	La fiducia mercantil es un instrumento válido y eficiente que dinamiza la ejecución de obras sin desnaturalizar la función pública ni evadir el control.
Objetivos	General: Analizar la viabilidad del PA-FFIE. Específicos: 1. Definir la naturaleza del PA. 2. Evaluar barreras de la Ley 80. 3. Medir eficiencia del FFIE.
Definiciones (Op)	Autonomía patrimonial: Separación de bienes públicos. Eficacia contractual: Cumplimiento de entrega de obras frente a lo proyectado.
Tipo y Diseño	Investigación cualitativa, descriptiva y analítica. Diseño no experimental basado en estudio de caso institucional (dogmática jurídica).
Universo y Muestra	Universo: Contratos FFIE (2015-2025). Muestra: Contrato 1380/2015, normativa conexa y portafolio de 3,197 proyectos.
Inclusión / Exclusión	Inclusión: Normas fiduciarias y fallos de altas cortes. Exclusión: Colegios construidos directamente por municipios sin el FFIE.
Intervención	Análisis crítico-estructural del Contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 de 2015 y su Manual de Contratación.
Recolección y Calidad	Técnica: Revisión documental. Calidad: Triangulación de fuentes (Ley vs. Doctrina vs. Datos operativos del Ministerio de Educación).
Aspectos Éticos	Aplicación de la Ley 1712 de 2014 (Transparencia) y respeto estricto por los derechos de autor en el manejo de fuentes.
Plan de Análisis	Matriz cualitativa dividida en tres ejes: Legalidad, Operatividad y Control, contrastando la siniestralidad de las obras bajo ambos regímenes.

Fuente: Elaboración Propia.

Como se observa en la gráfica anterior, esta propuesta realiza un análisis integral de la figura de los patrimonios autónomos en el modelo PA-FFIE como herramienta eficiente para la construcción de colegios oficiales en Colombia, a través de la transparencia y control de los recursos públicos.

0.5 Objetivos

0.5.1 Objetivo General

Analizar la viabilidad jurídica del modelo de patrimonios autónomos como mecanismo para la ejecución de contratos de obra de infraestructura educativa oficial en Colombia, a partir de su naturaleza fiduciaria, su régimen normativo y su interacción con el Estatuto General de Contratación Pública.

0.5.2 Objetivos específicos

- Precisar la naturaleza jurídica del patrimonio autónomo desde la perspectiva del contrato de fiducia mercantil.
- Describir la implementación y efectividad del Estatuto General de Contratación Pública en el cumplimiento de las responsabilidades del Estado relacionados con la infraestructura educativa oficial.
- Analizar la eficiencia y adaptabilidad del régimen de contratación especial para la ejecución de obras de infraestructura educativa.

El cumplimiento de los objetivos acá propuestos, y el abordaje de la discusión planteada, se lleva a cabo en este documento bajo la siguiente estructura básica en tres capítulos: el primero de ellos aborda la naturaleza jurídica del patrimonio autónomo desde la perspectiva del contrato de fiducia mercantil, el segundo describe la implementación del Estatuto General de Contratación Pública y analiza su efectividad en el cumplimiento de las responsabilidades del Estado relacionados con la infraestructura educativa oficial, para, finalmente, en el capítulo tercero, abordar el régimen de contratación especial para la ejecución de obras de infraestructura educativa. Tal abordaje alimenta el ejercicio de análisis de la eficiencia del modelo y un breve balance de lo que ha sido su implementación, orientado a establecer si el modelo de patrimonios autónomos representa una evolución normativa legítima o si, por el contrario, plantea riesgos para la coherencia del sistema jurídico-administrativo.

1.

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS A TRAVÉS DE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE FIDUCIA MERCANTIL

La complejidad creciente de las actividades estatales y la necesidad de contar con mecanismos más eficaces para la ejecución de políticas públicas han llevado a que el Estado colombiano incorpore estructuras jurídicas propias del derecho privado en la gestión de recursos públicos. Dentro de estas herramientas, la fiducia mercantil, y con ella los patrimonios autónomos, han adquirido un lugar determinante para la arquitectura contractual contemporánea del sector público, especialmente en aquellos sectores que exigen agilidad operativa, concurrencia de fuentes de financiación y garantías técnicas especializadas.

En este contexto, la fiducia mercantil –tradicionalmente vinculada al ámbito privado y a la lógica dispositiva de la autonomía de la voluntad– ha sido reconfigurada para hacer viable su integración a la gestión pública, dando lugar a patrimonios autónomos conformados para ejecutar programas de alto impacto económico y social. Estos patrimonios, si bien no cuentan con personería jurídica, son reconocidos como universos patrimoniales independientes que se rigen, debido a ello, por reglas propias, y que se mantienen separados del activo de la sociedad fiduciaria y destinados con exclusividad al cumplimiento de los fines determinados en el contrato fiduciario. Su creciente uso por parte de múltiples entidades públicas ha suscitado importantes reflexiones en la doctrina nacional sobre su estatuto jurídico, su naturaleza y los límites de su aplicación en el marco de un Estado Social de Derecho.

Como lo explica el profesor Carlos Andrés González León (2019), el patrimonio autónomo:

Es una masa de bienes sin propietario, pues su propietario inicial, el fideicomitente, los ha enajenado, los ha sacado de su esfera patrimonial y, por lo tanto, se ha convertido en un titular de derechos determinados por su calidad de fideicomitente y no como propietario de los mismos (p. 109).

Esta configuración ha sido acogida tanto por la legislación como por la práctica institucional, lo que ha suscitado importantes reflexiones doctrinales sobre su estatuto jurídico, su naturaleza y los límites de su aplicación en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, dada la tensión entre la naturaleza privada del contrato de fiducia mercantil y los principios que orientan la función administrativa –*v.gr.* legalidad, moralidad, transparencia y responsabilidad–, que ha puesto en tela de juicio su compatibilidad con el orden constitucional, pues, como lo advierte González (2019), esta figura jurídica “no puede tener justificación sin que exista un sentido teleológico para su existencia, un cometido de administración, un fin que exija que unos objetivos sean desarrollados por él” (p. 110).

Más aún, se ha discutido si estas figuras son efectivamente controlables bajo los esquemas clásicos de la fiscalización pública o si su operatividad introduce zonas grises que debilitan los principios propios de la gestión estatal. Nuevamente en palabras de González (2019), “la ausencia de titular del dominio (...) depende de la afectación a un objetivo particular previsto en la ley, en un procedimiento o en un negocio jurídico” (p. 110). En virtud de ello el debate ya no se concentra únicamente en su diseño técnico, sino en la legitimidad constitucional de su implementación en contextos donde están en juego recursos públicos y competencias administrativas indelegables.

Por lo anterior, este capítulo no se limita a describir la regulación de la fiducia mercantil o los aspectos técnicos del contrato, sino que busca reconstruir críticamente los elementos jurídicos que configuran el patrimonio autónomo, identificar sus fundamentos normativos y determinar si dicha figura, originada del derecho privado, puede sostenerse

como idónea y válida para el cumplimiento de los fines del Estado, sin desdibujar los principios constitucionales que rigen la gestión pública. En orden a este fin, este análisis adelanta en primer lugar una aproximación conceptual al patrimonio autónomo y sus problemáticas iniciales; se adentra a continuación en el estudio de la fiducia mercantil en Colombia; aborda luego la estructura jurídica del contrato fiduciario y la configuración del patrimonio autónomo; insumos que alimentan el análisis de la autonomía patrimonial como categoría específica.

1.1 Aproximación conceptual al patrimonio autónomo y sus problemáticas

La figura del patrimonio autónomo, en cuanto categoría jurídica derivada del contrato de fiducia mercantil, representa un sofisticado desarrollo del derecho patrimonial moderno que, en síntesis, se trata de un esquema jurídico que permite la separación de un conjunto de bienes del patrimonio general de quien los transfiere (fideicomitente), con la finalidad de ser administrados por un tercero (fiduciario) para el cumplimiento de un propósito específico. Esta configuración, que en principio responde a una lógica estrictamente privada, ha sido adoptada progresivamente por el Estado colombiano para gestionar recursos públicos, dando lugar a una zona de fricción entre el derecho privado y el derecho público.

En ese sentido, el patrimonio autónomo es una figura jurídica que se caracteriza por la separación y destinación específica de bienes y recursos para un fin determinado, administrados por una entidad fiduciaria en el marco de un contrato de fiducia mercantil, la cual permite que los bienes fideicomitados no se mezclen con los del fiduciario y, por tanto, que se garantice su destinación específica y protección frente a acreedores del mismo. Una tal separación patrimonial, reconocida tanto en la legislación colombiana como en la jurisprudencia, constituye su rasgo más distintivo y, al mismo tiempo, el punto de partida para su discusión dogmática, especialmente cuando se trata de recursos de naturaleza pública, ya que, como lo planteó Biondi (1961), las universalidades jurídicas como el patrimonio autónomo “se encuentran,

como masa de bienes, afectas a una finalidad prevista en los documentos contractuales o en los procedimientos legales, finalidad que, como elemento teleológico, es la razón misma que legitima la administración de los bienes” (p. 78).

Ahora bien, la complejidad de esta figura no radica únicamente en su diseño contractual, sino en las implicaciones que produce su utilización como vehículo para la realización de fines del Estado, dado que, si bien el patrimonio autónomo se halla jurídicamente estructurado como una masa de bienes sin personalidad jurídica, actúa en la práctica como una unidad de gestión con efectos patrimoniales, contractuales y administrativos concretos. Esta paradoja, de no ser una entidad jurídica, pero tener capacidad de ejecución, ha llevado a considerar que estamos ante una figura jurídica de naturaleza atípica, que desborda las clasificaciones tradicionales de los sujetos del derecho. Debido a ello, su tratamiento jurídico no puede agotarse en los márgenes del derecho privado, pues su operatividad compromete principios propios del derecho público. En palabras de Rodríguez Azuero (2005), “a pesar de no contar con personería jurídica, el patrimonio se ha reconocido como sujeto de derecho, capaz, por ende, de adquirir derechos y de contraer obligaciones” (p. 119).

En esa línea, el Consejo de Estado ha reconocido que,

Los patrimonios autónomos tienen vida propia, así sea de manera transitoria como suele ser, están destinados a pasar en definitiva a alguna persona natural o jurídica, o a cumplir una finalidad específica; y si bien no se les ha conferido personalidad jurídica, lo cierto es que su presencia ha dado lugar a gran cantidad de operaciones y relaciones de derecho en el tráfico comercial de inocultable utilidad socioeconómica (Sala de Consulta y Servicio Civil, 2015, Concepto 2222).

El debate sobre su naturaleza se acentúa cuando el fideicomitente es una entidad estatal y los recursos involucrados provienen del presupuesto público, caso en el cual, el patrimonio autónomo adquiere una dimensión institucional que ya no puede ser explicada únicamente desde el contrato. Comienza a operar como una suerte de

“órgano técnico de ejecución patrimonial”, sin que exista una habilitación expresa para ello, lo que exige analizar críticamente si el uso estatal de la fiducia mercantil respeta los principios de legalidad, control fiscal y transparencia en la gestión, situación que adquiere la forma de un planteamiento dilemático, pues obliga preguntarse hasta qué punto puede el Estado apartarse de sus formas organizativas clásicas para recurrir a estructuras contractuales privadas en la ejecución de sus políticas públicas.

Bajo dicha premisa, este apartado busca establecer si el patrimonio autónomo, constituido mediante contrato de fiducia mercantil, puede ser considerado jurídicamente válido cuando es utilizado por el Estado para ejecutar funciones públicas, especialmente en sectores como la infraestructura educativa oficial. Más allá de lo puramente formal, este cuestionamiento posee profundas implicaciones para la estructura jurídica del Estado, en tanto pone en tensión los principios de la función administrativa con las técnicas del derecho patrimonial privado.

De esta manera, lejos de ser una herramienta neutral, el patrimonio autónomo encarna una opción jurídica y política por parte del Estado: optar por ejecutar sus recursos mediante estructuras contractuales privadas, antes que a través de sus propios órganos institucionales. Esta decisión no puede analizarse únicamente desde la conveniencia técnica o la eficiencia operativa, sino que debe evaluarse a la luz de la exigencia de que toda actuación estatal tenga un fundamento normativo claro y respete los principios materiales del Estado de Derecho, pues, como advierte González (2019), “la utilización del patrimonio autónomo en el ámbito público no puede convertirse en una zona de excepción a los controles propios del derecho administrativo” (p.131).

En consecuencia, se quiere determinar si el patrimonio autónomo, como estructura jurídica contractual, es compatible con los principios superiores del orden constitucional colombiano para el cumplimiento de los fines esencial del Estado y la salvaguarda del interés general.

1.2 Estructura jurídica del contrato fiduciario y configuración del patrimonio autónomo

El contrato de fiducia mercantil constituye una figura de alta complejidad técnica dentro del derecho comercial colombiano, configurada como un negocio jurídico nominado, bilateral, consensual, oneroso y de ejecución sucesiva. Se trata de una herramienta jurídica que ha evolucionado para permitir la transferencia de bienes desde un fideicomitente hacia un fiduciario, con la finalidad de que sean administrados o invertidos conforme a las instrucciones pactadas, en beneficio de un tercero o del mismo constituyente.

Es oportuno precisar, sin embargo, que el contrato de fiducia mercantil discrepa del encargo de fiducia y fiducia pública, distinción que puede precisarse acudiendo a J. Ching (2020):

Sobre el encargo fiduciario y la fiducia pública podemos afirmar que estas dos figuras contractuales gozan de grandes similitudes en tanto constituyen negocios fiduciarios en los que no se presenta la transferencia de dominio de los bienes fideicomitados ni hay lugar a la conformación de patrimonio autónomo, concentrándose sus diferencias en aspectos mínimos relacionados con las finalidades para las cuales los recursos pueden estar afectos. (...) Aceptando entonces la similitud entre fiducia pública y encargo fiduciario, es posible afirmar que el elemento central que diferencia a estos tipos de contratos con el de la fiducia mercantil es precisamente la configuración del patrimonio autónomo (p. 13-14).

Hecha tal precisión, se puede caracterizar en mayor medida la fiducia mercantil, respecto a la cual, el artículo 1233 del Código de Comercio, puntualiza que los bienes fideicomitados “forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad contemplada en el acto constitutivo”, disposición que Juan Pablo Cárdenas (2014) explica en los siguientes términos:

El concepto de patrimonio autónomo constituye una excepción a la noción tradicional del patrimonio como atributo de la personalidad. Dicha noción se

distingue del concepto de persona jurídica, a pesar de que en algunos casos el ordenamiento da lugar a confusiones y tiene grandes consecuencias en tanto permite afectar unos bienes a una finalidad, de tal manera que los activos que se entregan respondan por el pasivo que se contrae por la fiduciaria como titular de tales activos. La titularidad de dicho patrimonio corresponde a la fiduciaria, que tiene un derecho limitado e instrumental sobre dichos bienes (p. 27).

Siguiendo esta caracterización, resulta claro que el patrimonio autónomo no se identifica con un sujeto de derecho independiente, sino con una masa patrimonial jurídicamente diferenciada, cuya relevancia radica en la posibilidad de afectar determinados bienes al cumplimiento de una finalidad específica. La excepción frente a la noción clásica de patrimonio se manifiesta precisamente en la ruptura del vínculo entre patrimonio y personalidad, permitiendo que los bienes fideicomitidos respondan por las obligaciones contraídas en desarrollo del contrato de fiducia, sin integrarse ni al patrimonio del fideicomitente ni al de la fiduciaria.

Si bien la titularidad formal del patrimonio autónomo recae en la sociedad fiduciaria, dicha titularidad se encuentra estrictamente delimitada por el carácter instrumental de su derecho sobre los bienes fideicomitidos, razón por la cual no ostenta un poder de disposición autónomo ni libre, sino que administra y gestiona esos bienes conforme a la finalidad prevista en el acto constitutivo del fideicomiso, lo que excluye cualquier posibilidad de confusión patrimonial y reafirma la autonomía funcional de la masa fideicomitida y, en tal medida, desde una perspectiva técnica, interviene únicamente en calidad de vocero del patrimonio autónomo.

Esta noción de vocería se encuentra expresamente recogida en el artículo 2.5.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010, el cual dispone que:

El fiduciario, como vocero y administrador del patrimonio autónomo, celebrará y ejecutará diligentemente todos los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad del fideicomiso, comprometiendo al patrimonio autónomo dentro de los términos señalados en el acto constitutivo de la fiducia. Para este efecto, el

fiduciario deberá expresar que actúa en calidad de vocero y administrador del respectivo patrimonio autónomo (Decreto 2555 de 2010, art 2.5.2.1.1).

La citada disposición normativa confirma que la autonomía patrimonial no implica personería jurídica, pero sí una capacidad jurídica funcional que se manifiesta a través de la actuación de la fiduciaria, de forma que el régimen del patrimonio autónomo garantiza la afectación específica de los bienes fideicomitidos, la separación patrimonial frente a los sujetos intervinientes y la coherencia entre la estructura fiduciaria y la finalidad económica y jurídica del contrato.

Dicho esto, resulta claro que el elemento diferenciador del contrato de fiducia es la creación del patrimonio autónomo: una masa patrimonial separada que se conforma con los bienes transferidos en fiducia y que se distingue jurídica, contable y administrativamente tanto del patrimonio del fiduciario como del fideicomitente. La separación patrimonial, sin personería jurídica, permite la afectación específica de recursos a un fin determinado, y dota a dicha masa de independencia respecto de las obligaciones personales de quienes participan en la relación fiduciaria. En este sentido, puede afirmarse que el patrimonio autónomo no es ni una simple técnica contable o una ficción jurídica, sino que se convierte en una verdadera categoría patrimonial reconocida por la jurisprudencia nacional, de allí que la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia los haya explicado en los siguientes términos:

La práctica que forja el derecho y la presencia de distintos fenómenos jurídicos han desvirtuado la rígida concepción unitaria del patrimonio, puesto que se ha establecido la posibilidad real de que una misma persona tenga varios patrimonios a la vez, pero tan perfectamente delimitados que no se tocan y por cuya existencia, precisamente a causa de esa separación, correlativamente se pueden generar relaciones jurídicas también distintas que se desarrollan autónomamente.

Estos son llamados en la doctrina los patrimonios autónomos que se denominan así justamente porque teniendo vida propia, así sea de manera transitoria como suele ser, están destinados a pasar en definitiva a alguna persona natural o jurídica,

o a cumplir una finalidad, aplicación o afectación específica; y si bien no se les ha conferido personalidad jurídica, lo cierto es que su presencia ha dado lugar a gran cantidad de operaciones y relaciones de derecho en el tráfico comercial de inocultable utilidad socioeconómica, las cuales tanto pueden transcurrir pacíficamente como ser objeto de controversias o litigios (Corte Suprema de Justicia, Sentencia C-200 de 2005, consid. 2).

A su vez, la Corte Constitucional (2017), mediante la Sentencia C-438, reconoció su operatividad como instrumento legítimo para el manejo de recursos públicos, subrayando que se trata de estructuras sin personería jurídica, pero con funcionalidad administrativa y patrimonial propia.

La doctrina nacional también ha desarrollado con profundidad los elementos estructurales del contrato fiduciario, indispensables todos ellos para la validez y operatividad del negocio, por lo que su omisión puede generar nulidades o vacíos jurídicos que afecten la ejecución fiduciaria:

1. la existencia de bienes determinados o determinables entregados en fiducia;
2. designación de un fiduciario debidamente autorizado para ejercer la actividad fiduciaria;
3. existencia de un beneficiario;
4. finalidad clara, lícita y concreta;
5. manifestación de voluntad entre las partes.

En cuanto al fiduciario, se constituye en un “administrador profesional” que debe actuar bajo los principios de lealtad, diligencia y fidelidad al encargo. Su responsabilidad está sujeta a un régimen especial, que combina normas del derecho privado con disposiciones de orden público financiero, lo que se traduce a su vez en controles normativos por parte de la Superintendencia Financiera, bajo cuyo resorte se encuentra la responsabilidad de

vigilar las sociedades fiduciarias en su actuación como administradoras de patrimonios autónomos.

En cuanto a los efectos del contrato, necesario se hace destacar que el patrimonio autónomo tiene capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones, celebrar contratos por intermedio del fiduciario y responder exclusivamente con los bienes que lo integran. De esa manera se preserva el principio de inoponibilidad recíproca entre patrimonios, evitando que el patrimonio autónomo responda por deudas del fiduciario o del fideicomitente, cualidad que ha sido destacada como garantía para los beneficiarios y como escudo patrimonial frente a terceros.

Desde una perspectiva estructural, la doctrina ha identificado ciertas características descriptivas del patrimonio autónomo. En primer lugar, surge a partir del contrato celebrado con una sociedad fiduciaria debidamente autorizada, en el que deben estar claramente determinados los fines de la administración fiduciaria. En segundo lugar, está integrado por los bienes transferidos a título de fiducia, cuya tradición debe realizarse conforme a las reglas aplicables según la clase de bien. Tercero, carece de titularidad personal: el constituyente ha enajenado los bienes y la fiduciaria no es propietaria de ellos, sino que debe mantenerlos separados de su activo. Cuarto, los beneficiarios no tienen derechos reales sobre los bienes fideicomitidos, pues su posición está limitada al derecho a recibir beneficios conforme al contrato. Y quinto, “la existencia del patrimonio autónomo está condicionada a que los fines para los cuales fue constituido sean viables o no se hayan agotado; de lo contrario, deberá liquidarse”. (González, 2019, p 16).

Desde el punto de vista funcional, el contrato de fiducia admite distintas modalidades – administración, inversión, garantía e inmobiliaria–, cada una con estructuras operativas particulares. “La fiducia de administración, por ejemplo, es frecuentemente utilizada en contextos contractuales públicos”. (López, 2010, p 14), como los relacionados con obras de infraestructura, por su capacidad para separar, proteger y ejecutar recursos con destino específico sin requerir la creación de nuevos entes públicos. Al respecto, González León destaca que: “En el ámbito público, la fiducia mercantil permite configurar patrimonios

autónomos sin crear nuevas entidades estatales, lo cual la convierte en una herramienta eficaz para ejecutar proyectos complejos con recursos de diversas fuentes” (González, 2019, p 19).

La constitución del patrimonio autónomo se produce ipso iure con el perfeccionamiento del contrato y la entrega de los bienes al fiduciario. No requiere registro ante cámara de comercio ni acto constitutivo adicional; esta inmediatez operativa lo convierte en una herramienta de gran utilidad para procesos contractuales que demandan agilidad, control y destinación específica. Adicional a ello, no debe perderse de vista que, el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto refuerza esta posibilidad al reconocer la figura de los fondos sin personería jurídica como mecanismos legítimos de ejecución presupuestal.

En la práctica, el contrato fiduciario exige un plan de gestión patrimonial detallado, un esquema de rendición de cuentas y mecanismos de supervisión que garanticen el cumplimiento de la finalidad del encargo. En el contexto de recursos públicos, esto supone además la sujeción al control fiscal, la trazabilidad del gasto y la observancia de principios constitucionales como la transparencia, la planeación y la eficiencia. Aunque el contrato se rija formalmente por normas de derecho privado, su aplicación por parte del Estado exige una lectura integradora con el bloque de legalidad pública.

En suma, la estructura jurídica del contrato de fiducia mercantil permite diseñar patrimonios jurídicamente diferenciados, protegidos y orientados a fines específicos, sin necesidad de recurrir a la personificación institucional, convirtiéndose en una herramienta ágil e innovadora que permite adaptar el régimen patrimonial a las exigencias de contextos jurídicos complejos, como aquellos propios de la ejecución de proyectos estratégicos que reclaman simultáneamente autonomía, flexibilidad y control. El análisis detallado de esta figura resulta indispensable para comprender su incorporación al ámbito contractual estatal, lo que será desarrollado en los acápites siguientes.

1.3 El estudio de la fiducia mercantil en Colombia

La fiducia mercantil fue concebida originalmente como un contrato propio del derecho privado, dirigido a la gestión profesional de activos por parte de entidades especializadas. Su base normativa en el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra en el Código de Comercio (1971), que en el artículo 1226 define que:

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 (artículo 1226)

A nivel doctrinal, la configuración del patrimonio autónomo derivado del contrato de fiducia encuentra antecedentes en la evolución del concepto mismo de patrimonio. Como lo explica Ernesto Rengifo Garcés (2012):

Para la pandectística alemana del siglo XIX, el patrimonio ya no era un atributo de la personalidad sino un conjunto de bienes destinados a satisfacer las necesidades de su titular. En consecuencia, además de un patrimonio general existen patrimonios especiales constituidos por bienes afectados a un fin determinado. Y esos patrimonios especiales han recibido diferentes denominaciones: patrimonios autónomos (Rodríguez Azuero), patrimonios de destino, (Domínguez Martínez), patrimonios separados (Pigliatti), patrimonios de afectación (Lepaulle). Pese a las nomenclaturas y las distinciones doctrinales que se hacen de cada una de las categorías conceptuales mencionadas y que aquí se tratan indistintamente, lo cierto es que esos patrimonios especiales, afectados o separados se caracterizan porque necesitan una norma jurídica que los cree en la medida que representan una excepción al principio general de que el patrimonio es la prenda común de los acreedores; son independientes del patrimonio general y, como última característica, sólo responden por las obligaciones contraídas con ocasión de la finalidad perseguida (P. x).

La incorporación del contrato fiduciario al ámbito público fue adoptada constitucionalmente por la Carta Política de 1991, cuyo artículo 335 dispone que las actividades financieras, bursátiles y aseguradoras son de interés público. Esta disposición fue interpretada como una habilitación general para que el Estado participe en contratos fiduciarios, lo cual dio lugar a su regulación en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, especialmente mediante el Decreto 663 de 1993. En conjunto con el Código de Comercio, estas normas regularon detalladamente la fiducia mercantil al establecer las bases para su implementación y operación en el país.

Este desarrollo convirtió a la fiducia mercantil en un instrumento jurídicamente apto para gestionar bienes públicos. Las sociedades fiduciarias quedaron legalmente habilitadas para celebrar contratos con entidades estatales, administrar recursos fiscales y constituir patrimonios autónomos con destinación específica. Cabe destacar que, dicha transformación no fue meramente instrumental, sino estructural: el contrato fiduciario pasó a ser un mecanismo de gestión del Estado, suscrito bajo reglas de derecho privado, pero con impacto sustantivo en la realización de fines estatales.

En línea con lo anterior y mediante sentencia, el Consejo de Estado (2004) dispuso que “en la fiducia mercantil, se transfiere el derecho de dominio sobre los bienes objeto del contrato y éstos crean un patrimonio autónomo diferente al del fiduciario” (Sentencia 23623), aspecto profundizado por la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado (2005) al señalar que,

Los patrimonios autónomos derivados de contratos de fiducia mercantil consisten en una suma de dinero o un conjunto de bienes que es manejado por la sociedad fiduciaria, con contabilidad separada e independiente de los demás fideicomisos y de su propio patrimonio, pero no constituyen una persona jurídica ni son entidades públicas, así sean conformados inicialmente por aportes públicos (Concepto 1705)

Así pues, se reafirma que el patrimonio autónomo no se integra al aparato estatal, aun cuando se conforme con recursos públicos, lo cual refuerza su carácter de una masa patrimonial separada y funcionalmente orientada al cumplimiento de un fin específico.

En ese sentido y a lo largo del desarrollo normativo colombiano, el patrimonio autónomo supone un tránsito progresivo desde lo privado hacia lo público que implica un cambio de paradigma en el uso del contrato de fiducia. En el ámbito privado, la fiducia responde a la autonomía de la voluntad y a la búsqueda de eficiencia en la administración de patrimonios. En el contexto estatal, su aplicación exige armonizar sus ventajas operativas con principios como la planeación, la selección objetiva y la transparencia, propios de la contratación pública.

Ahora bien, la doctrina ha reconocido que esta figura presenta múltiples modalidades, entre las cuales la más utilizada por el Estado colombiano ha sido la fiducia de administración. En palabras de Luis Fernando López Roca (2010), esta modalidad “es una herramienta eficaz para la gestión de recursos, permitiendo una administración profesional y transparente de los bienes fideicomitidos” (p.52).

Dicho esto, conviene destacar que la consolidación de modalidades fiduciarias se aceleró tras la Resolución 3914 de 1986 de la Superintendencia Bancaria, la cual permitió la creación de fondos de inversión colectiva mediante contratos de fiducia. Como lo sostiene Moreno Latorre (2009):

Desde la resolución 3914/86 de la Superintendencia Bancaria se puede hablar por primera vez de la fiducia en donde se faculta la constitución de fondos a través de dineros de particulares para que fueran administrados a través de un contrato de fiducia (p. 12).

Esta evolución regulatoria, sin lugar a duda, propició que las entidades públicas identificaran en el contrato fiduciario un instrumento jurídicamente viable para estructurar y ejecutar operaciones complejas con recursos públicos, bajo esquemas de administración y separación patrimonial. El resultado ha sido la consolidación de patrimonios autónomos con vocación pública, estructuras que, a pesar de no contar con personería jurídica, actúan como unidades ejecutoras con capacidad para contratar, ordenar pagos y administrar recursos estatales.

Esta innovadora herramienta jurídica, respaldada por la doctrina, ha sido reiterado objeto de investigaciones académicas, demostrando con ello el dinamismo propio de su aplicación por parte de entidades estatales. Al respecto afirma Alejandra Arias Ramírez (2002):

es claro que las entidades estatales pueden celebrar contratos de fiducia mercantil con sociedades fiduciarias cuyo fin sea satisfacer el interés general, es decir, cumplir fines estatales, buscar la continua y eficiente prestación de servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados (Ley 80, art.3, 1993). Además, que tengan como propósito transferir bienes o recursos para su gestión o administración y, por ende, constituir el patrimonio autónomo (p. 25).

Así las cosas, la fiducia mercantil en Colombia ha dejado de ser un instrumento puramente privado. Se ha transformado en una figura jurídica transversal, cuya utilización por parte del Estado exige una interpretación integral y armónica entre las normas que rigen la contratación estatal y el derecho privado. La convergencia normativa que ha generado esta figura resulta indispensable cuando el contrato fiduciario se convierte en canal de ejecución de funciones estatales, pues compromete recursos del presupuesto general de la Nación, vincula responsabilidades y puede llegar a configurar esquemas contractuales paralelos que operan por fuera de las estructuras institucionales tradicionales.

En ese sentido, es evidente que, el ordenamiento jurídico nacional en los últimos años ha optado por aplicar y evolucionar a un régimen mixto, tal como lo señalan A. Montaña y P. Zapata (2022):

los ordenamientos jurídicos que, como el colombiano, optaron por erigir un régimen jurídico especial y particularizado con altas dosis de derecho público para las relaciones jurídico-negociales del Estado, se han visto en la necesidad de crear reductos donde gobiernan las normas de derecho común, islas de ordenación jurídica privada (que en nuestro país parecen, cada vez más, continentes) situadas frente a una aplicación genérica del derecho público. Se observa, entonces, que la presencia del derecho común en las relaciones contractuales del Estado constituye

una realidad conjunta y permanente en distintos lugares, bien sea por su aplicación a modo de regla general, bien como una excepción particularizada frente a las normas de derecho público (p. 37).

En ese orden, la fiducia mercantil aplicada no puede evaluarse exclusivamente desde su eficacia operativa o desde su estructura formal de derecho privado. Por el contrario, debe ser comprendida como un fenómeno jurídico complejo que demanda un control estricto en términos de finalidad, legalidad y proporcionalidad, en tanto se proyecta sobre el núcleo esencial de la función administrativa y del cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. Solo desde una lectura sistémica y crítica es posible determinar si esta figura preserva las garantías del orden jurídico público o si, por el contrario, representa un riesgo para los principios de transparencia, responsabilidad y control en la gestión de los recursos estatales.

1.4 Análisis de la autonomía patrimonial como categoría específica

La autonomía patrimonial, como categoría técnica-jurídica, constituye el núcleo diferenciador del contrato de fiducia mercantil y, a su vez, el punto más problemático cuando esta figura se traslada al ámbito público. Esta autonomía no se agota en una separación contable o funcional, sino que implica, tal como se señaló en capítulos anteriores, la constitución de una masa patrimonial jurídicamente diferenciada, independiente de los patrimonios tanto del fideicomitente como del fiduciario, cuya existencia tiene como única finalidad el cumplimiento del objeto del contrato fiduciario.

En términos conceptuales, parte de la noción de afectación patrimonial, mediante la cual un conjunto de bienes se consagra a un propósito concreto, conservando una identidad jurídica y económica propia mientras subsista dicha finalidad. No obstante, las derivas conceptuales para precisar su definición, como evidenciamos previamente a partir de Rengifo (2012), son tan variadas como los autores que han abordado el tema. Las distintas denominaciones doctrinales coinciden, sin embargo, en reconocer que estamos

ante una categoría jurídica sustantiva, que requiere habilitación normativa expresa y que se rige por principios propios, distintos a los que gobiernan la titularidad ordinaria de los bienes.

De lo expuesto resulta claro que este fenómeno ha adquirido una particular relevancia, máxime cuando es utilizado por entidades estatales, casos en los cuales deja de ser una herramienta al servicio de una relación jurídica privada, para convertirse en un instrumento de ejecución de políticas públicas. En consecuencia, su autonomía no puede interpretarse como una zona de excepción respecto del régimen de control y vigilancia que recae sobre la administración pública. Si bien goza de independencia patrimonial, el uso de este mecanismo por parte del Estado implica el sometimiento del patrimonio autónomo a los principios de transparencia, legalidad, eficiencia, responsabilidad y control fiscal.

El hecho de que no posea personería jurídica no lo exime de responder por los recursos públicos que lo integran, ni tampoco impide su fiscalización por parte de órganos de control como la Contraloría General de la República. Además, en la práctica, estos patrimonios actúan como verdaderos centros de imputación administrativa, a través de los cuales se ejecutan gastos, se ordenan pagos, se celebran contratos y se desarrollan actividades propias del ciclo presupuestal, todo ello en cabeza del fiduciario, pero con afectación exclusiva al patrimonio separado.

Por lo tanto, la autonomía patrimonial debe comprenderse no solo como un atributo técnico del contrato fiduciario, sino como una categoría sustantiva que, en el ámbito público, se encuentra necesariamente limitada por los principios propios de la contratación estatal. De nada serviría su eficiencia operativa si su diseño compromete la transparencia, dificulta el control, o debilita la rendición de cuentas.

En consecuencia, el patrimonio autónomo constituye una unidad jurídica y funcional con operatividad propia, que permite la administración diferenciada de recursos públicos sin que ello implique la creación de una nueva persona jurídica. Su autonomía es real en términos de gestión, pero debe entenderse siempre en el marco del principio de legalidad,

como una herramienta sujeta a la finalidad pública y al control fiscal. No debe perderse de vista que, el carácter instrumental y subordinado es lo que justifica su incorporación al régimen de contratación estatal, siempre que su diseño respete los cimientos del Estado Social de Derecho y los límites propios de la función administrativa.

Por último, conviene precisar que el patrimonio autónomo no tiene una vida de utilidad indefinida, por el contrario, se encuentra delimitada y supeditada a ciertas condiciones. En ese sentido y cómo lo estableció Cárdenas (2014):

Si el patrimonio autónomo se deriva del contrato de fiducia, la extinción de este debería conducir a la extinción de aquel. Sin embargo, debe recordarse que la esencia del concepto de patrimonio autónomo implica que los bienes objeto de la fiducia garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida (artículo 1227) (p. 24)

De lo anterior se tiene que, una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato de fiducia, debe liquidarse el patrimonio autónomo, en tanto, el patrimonio está supeditado a la existencia del contrato de fiducia mercantil. Así pues, la sociedad fiduciaria conserva sus facultades en el proceso de liquidación del patrimonio autónomo, lo cual implica el pago de la totalidad de obligaciones en desarrollo de la finalidad del mismo y la transferencia de los bienes restantes a quienes se haya pactado el contrato de fiducia.

2.

IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU EFECTIVIDAD EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA OFICIAL

La Ley 80 de 1993 diseñó el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública con el objetivo de regular la actuación contractual del Estado, asegurando que los procesos de selección de contratistas se orienten a la realización de los fines estatales bajo los principios de transparencia, responsabilidad, eficacia y participación. Dicho estatuto se erige como el pilar normativo del sistema de adquisiciones públicas en Colombia, al establecer reglas claras para la planeación, estructuración, selección y celebración de contratos, promoviendo la concurrencia de oferentes, la selección objetiva y el uso eficiente de los recursos públicos.

De acuerdo con la Corte Constitucional (2009), en su Sentencia C-713, la contratación estatal ya no se encuentra solo orientada a moderar el poder de la administración, sino que busca satisfacer principios constitucionales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, conforme señala el artículo 209 de la Constitución, de allí que, en relación con la infraestructura educativa oficial, la aplicación del Estatuto General de Contratación ha sido determinante para encauzar los procesos contractuales dirigidos a la construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de establecimientos educativos. No obstante, en la práctica, se han evidenciado limitaciones estructurales y operativas que han dificultado su efectividad, como la excesiva rigidez de los procedimientos, la extensión de los tiempos para adelantar cada fase del proceso, la falta de articulación interinstitucional y las

debilidades técnicas en la formulación y ejecución de proyectos, especialmente en el ámbito territorial.

La Corte Constitucional (2006) ha reiterado, a través de la Sentencia T-209, que las normas sobre contratación estatal deben interpretarse a la luz de sus principios orientadores, como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre prestaciones y derechos, lo cual implica que, a pesar de su rigidez normativa, el régimen contractual estatal debe permitir la consecución efectiva del interés general, en lugar de convertirse en un obstáculo para la satisfacción de derechos fundamentales como el acceso a la educación.

Ahora bien, a pesar de dicho mandato interpretativo, en la práctica se han evidenciado limitaciones estructurales y operativas que han dificultado la efectividad del régimen contractual en sectores como la infraestructura educativa, suscitando un debate sobre la suficiencia del marco normativo ordinario para atender de forma ágil y eficaz las exigencias sociales del sector educativo, especialmente en referencia a contextos que reclaman celeridad, planeación integral y cumplimiento de metas en el corto y mediano plazo. En ese sentido, si bien la Ley 80 de 1993 establece un conjunto de instrumentos normativos robustos, su aplicación ha revelado una brecha entre la concepción legal y la realidad operativa del Estado.

En este punto, vale la pena destacar que, en tanto la jurisprudencia ha sostenido que los principios de justicia conmutativa, igualdad y garantía de derechos adquiridos deben ser salvaguardados en toda relación contractual del Estado, y que la Administración tiene el deber de restablecer el equilibrio económico cuando este se ve afectado (Corte Constitucional, Sentencia C-892, 2001), una tal obligación adquiere especial relevancia en escenarios como la infraestructura educativa, donde la ejecución eficaz de los contratos está directamente relacionada con el goce efectivo de derechos.

Frente a este panorama, el presente capítulo tiene por objeto analizar con profundidad los fundamentos, principios y modalidades de selección contemplados en el Estatuto General de Contratación, valorando su eficacia frente a las necesidades de

infraestructura educativa oficial, particularmente la *licitación pública* como modalidad principal orientada a garantizar la libre concurrencia, la *selección abreviada* como mecanismo para situaciones especiales que demandan mayor eficiencia, y la *contratación directa* como vía excepcional para casos previamente definidos por la ley.

El análisis se desarrollará desde una perspectiva crítica y jurídicamente fundamentada, buscando establecer en qué medida el Estatuto General de Contratación constituye una herramienta idónea para ejecutar obras de infraestructura educativa con eficiencia, legalidad y orientación al interés general, y si existen escenarios donde su aplicación deba ser complementada, ajustada o reemplazada por otros mecanismos normativos o contractuales alternativos.

2.1 Generalidades de la contratación pública en Colombia

Según se hizo explícito en líneas anteriores, la contratación pública en Colombia se rige principalmente por la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que define el marco normativo para la adquisición de bienes, servicios y obras por parte del Estado tendientes a garantizar la transparencia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, pilar esencial para el cumplimiento de los fines del Estado, entre ellos la prestación continua de los servicios públicos, la ejecución de la inversión social y la realización de los derechos fundamentales. En efecto, la contratación es la herramienta mediante la cual las entidades estatales se vinculan con particulares o con otras entidades para adquirir bienes, contratar servicios y ejecutar obras públicas. A través de ella se materializa buena parte de la acción administrativa del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991.

Desde esta perspectiva normativa, el ordenamiento jurídico colombiano ha construido un régimen contractual específico y robusto, cuya base legal se encuentra en la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-, en la Ley 1150 de 2007, y en el Decreto 1082 de 2015, que compila la reglamentación vigente.

Este sistema normativo se articula con los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad previstos en el artículo 209 de la Carta Política, principios que no solo orientan la función administrativa en general, sino que encuentran aplicación directa en el régimen de contratación estatal. Tal como lo expuso la Corte Constitucional (2008), en su Sentencia C-1194, expuso que “el valor ético de la confianza como fundamento del contrato administrativo adquiere relevancia particular porque contribuye a humanizar las relaciones entre la Administración y el administrado”. (párr.12)

La Ley 80 de 1993 define la contratación pública como una manifestación de la función administrativa y dispone que los contratos estatales deben estar encaminados a garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos de los administrados.

Según Santofimio (2009) en su obra Contratación Estatal. Legislación, “La Ley 80 de 1993 se constituyó en un esfuerzo por armonizar la normativa de contratación pública con los principios de la función administrativa, buscando asegurar procesos de selección objetivos y equitativos” (p. 28).

En consonancia a lo anterior y en aras de robustecer el Estatuto de Contratación Pública, ha sido complementado y modificado por otras disposiciones normativas, la Ley 1150 de 2007 complementó esta estructura al introducir ajustes para dotar al sistema de mayor transparencia, eficiencia y control. Incorporó nuevas modalidades de selección, criterios objetivos de adjudicación, mecanismos de subasta, reglas sobre mínima cuantía y disposiciones para combatir prácticas restrictivas de la competencia. Posteriormente, el Decreto 1082 de 2015 compiló la reglamentación relacionada con la contratación pública, estableciendo reglas transversales para todos los procesos, estandarizando documentos y procedimientos, y promoviendo el uso de herramientas digitales como el SECOP.

Ahora bien, en la práctica, el régimen de contratación enfrenta múltiples desafíos. La limitada capacidad técnica de algunas entidades, la inadecuada planeación contractual,

la fragmentación en la ejecución presupuestal y las restricciones burocráticas dificultan el cumplimiento oportuno de los fines estatales. Particularmente en el sector de la infraestructura educativa, estas deficiencias impactan negativamente la garantía del derecho a la educación en condiciones de calidad y cobertura adecuada.

Frente a estos desafíos, el Consejo de Estado (2021) ha señalado que la legislación permite que, en ciertos escenarios, las entidades públicas puedan recurrir a normas de derecho privado o regímenes especiales cuando así lo exijan las características de sus actividades. En el concepto 2456, se afirmó:

La ley permite que algunas entidades del Estado, en atención a precisas necesidades y características de las actividades comerciales, industriales o financieras que realizan, o incluso, también, en algunos casos, por necesidades sociales o públicas, utilicen normas del derecho privado o normas especiales que garanticen la ejecución de sus actividades en condiciones legales que les dé competitividad y agilidad para alcanzar sus fines.

Este pronunciamiento no implica una desnaturalización del régimen de contratación estatal, sino una afirmación del carácter flexible y adaptativo del sistema. La posibilidad de aplicar normas del derecho privado -en la medida en que no se vulneren principios constitucionales ni se comprometa la transparencia- permite atender con mayor agilidad proyectos complejos o estratégicos, como ocurre con los programas de infraestructura educativa que requieren concurrencia de recursos, coordinación interinstitucional y capacidad de ejecución acelerada.

La facultad de acudir a regímenes jurídicos distintos al ordinario cobra especial relevancia cuando se trata de proyectos que, por su complejidad técnica, urgencia social o necesidad de articulación interinstitucional, requieren esquemas contractuales más ágiles y especializados. Es en este contexto donde surgen modelos de gestión como los patrimonios autónomos, los cuales han sido utilizados por diversas entidades públicas para la ejecución de programas estratégicos, sin desconocer el marco constitucional y legal que rige la función administrativa. Su incorporación responde a la búsqueda de

soluciones operativas que permitan superar las rigideces del modelo tradicional y ejecutar de forma eficaz inversiones de alto impacto, en especial en sectores sensibles como la infraestructura social.

Ahora bien, aunque la norma permite este tipo de flexibilidades, no puede perderse de vista la exigencia de enmarcarse en los principios rectores que rigen la contratación estatal y observar los criterios de legalidad, planeación, responsabilidad y selección objetiva, por lo que el recurso a figuras como los patrimonios autónomos no puede entenderse como una vía para eludir el Estatuto General de la Contratación Pública, sino como un mecanismo instrumental que, bien estructurado, permite el cumplimiento eficiente y transparente de los fines estatales, bajo esquemas que ofrecen mayores garantías de ejecución técnica, financiera y contractual.

En síntesis, el régimen colombiano de contratación pública, aunque estructurado sobre bases legales claras y principios constitucionales definidos, se ha visto obligado a evolucionar para responder a las crecientes demandas de la gestión pública, acudiendo a regímenes especiales, a la aplicación supletoria del derecho privado y a la adopción de mecanismos innovadores como los patrimonios autónomos. Ahora bien, lejos de implicar una fragmentación normativa, estas herramientas evidencian en cambio la capacidad del sistema jurídico para adaptarse a los retos contemporáneos de la administración pública, especialmente en sectores donde la ejecución contractual se traduce directamente en la garantía de derechos fundamentales.

2.2 Principios rectores de la contratación estatal

Como manifestación directa de la función administrativa, la contratación estatal responde a un conjunto de principios que le otorgan coherencia normativa, racionalidad jurídica y legitimidad democrática. Se trata no simplemente de reglas orientadoras, sino de verdaderos mandatos de comportamiento que condicionan su legalidad, validez y eficacia, por lo que se constituyen en expresión del modelo constitucional adoptado por

Colombia a partir de 1991, que concibe la gestión pública como una actividad instrumental para la realización de los fines del Estado Social de Derecho y no como una mera relación negocial entre partes formalmente iguales.

En el ordenamiento colombiano, tales principios tienen un fundamento constitucional expreso en los artículos 2, 209 y 123 de la Carta Política 1991, y un desarrollo normativo específico en la Ley 80 de 1993 –Estatuto General de Contratación de la Administración Pública–, así como en otras disposiciones legales y reglamentarias complementarias. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han desempeñado un papel fundamental en su interpretación y aplicación, construyendo una doctrina sólida que configura a la contratación pública como un instrumento de política pública sometido al control de legalidad, al servicio del interés general y enmarcado en estándares de responsabilidad, transparencia y equidad.

La Corte Constitucional (2012), Sentencia C-618, sostuvo que:

La actividad contractual en el Estado social de derecho es una modalidad de gestión pública, regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política. El fin de la contratación pública está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas.

Esta sentencia no solo reafirma entonces el carácter instrumental del contrato estatal, sino que lo integra en la arquitectura institucional del Estado, al entenderlo como una de las formas en que se concretan los fines superiores de la administración que, a diferencia de las relaciones contractuales del derecho privado –que persigue la satisfacción de intereses individuales–, está al servicio del bienestar colectivo, por lo que su celebración, ejecución y liquidación ha de sujetarse necesariamente a un marco

normativo riguroso que garantice el respeto de los valores públicos y el cumplimiento de los propósitos institucionales.

En ese sentido, los principios rectores de la contratación estatal operan como límites al ejercicio del poder contractual de la administración, impidiendo que este se ejerza de forma arbitraria o desproporcionada, y se convierten en criterios de interpretación normativa, guías para la toma de decisiones y parámetros de control judicial, disciplinario y fiscal, por lo que su desconocimiento compromete no solo la validez del proceso contractual, sino también la responsabilidad personal de los funcionarios públicos y la eficacia misma de la gestión estatal.

La contratación pública no puede entonces concebirse como una función meramente administrativa o de trámite, sino que emerge como un acto sustancial de ejecución de políticas públicas. La adjudicación de un contrato, la selección de un proveedor, la estructuración jurídica de una fiducia o la ejecución de un convenio interadministrativo, son todos actos que inciden directa y materialmente en la garantía de derechos, en la inversión de los recursos del erario y en la materialización del principio de buena administración, lo que significa que su sometimiento a principios constitucionales no es una opción sino una exigencia ineludible.

Este conjunto de principios, además, refuerza la noción de que el contrato estatal no es solo un acto bilateral con contenido patrimonial, sino una expresión compleja de la función pública, y que las decisiones que se adoptan en el marco de los procesos contractuales deben estar debidamente justificadas, motivadas en criterios objetivos y orientadas por el principio de legalidad sustancial, exigiendo una gestión transparente, técnica y sometida a control.

En virtud de lo anterior, responder a dichos principios es lo que permite igualmente delimitar los contornos de figuras contractuales atípicas o especiales –*v.gr.* los patrimonios autónomos– que, si bien se rigen por normas de derecho privado en su estructura, no pueden sustraerse al control de estos principios cuando se utilizan para ejecutar recursos públicos o cumplir funciones estatales. En ese sentido, el uso de

instrumentos flexibles en la contratación pública debe evaluarse siempre a la luz de los principios que rigen la función administrativa, en orden a evitar que su aplicación ocasione vacíos de responsabilidad, opacidad en la gestión o desviación del objeto público.

Desde esta perspectiva, el estudio sistemático y riguroso de los principios rectores de la contratación estatal no solo constituye una exigencia académica o teórica, sino una herramienta analítica imprescindible para evaluar la validez de las actuaciones contractuales desplegadas por instrumentos como el Patrimonio Autónomo administrado por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (PA-FFIE), dado que dicho vehículo fiduciario se encuentra involucrado en la ejecución de recursos públicos y el cumplimiento de fines estatales, sus actuaciones deben someterse integralmente a estos principios. Así, aunque existen múltiples postulados orientadores, los que aquí se desarrollan configuran el núcleo dogmático esencial del régimen jurídico contractual y permiten examinar con mayor precisión los límites y exigencias que pesan sobre la contratación pública contemporánea.

Este conjunto de principios no solo estructura el régimen contractual, sino que refleja el marco axiológico del Estado Social de Derecho, en el cual la actividad administrativa -y en particular, la contratación- debe estar al servicio de la realización de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (Constitución Política, 1991, art. 2º). A continuación, se analiza cada uno de los principios rectores, atendiendo a su fundamento normativo, su desarrollo jurisprudencial y su aplicación práctica en los procesos contractuales.

2.2.1 Principio de transparencia

El principio de transparencia constituye una de las piedras angulares del régimen de contratación pública en Colombia. Este principio está consagrado expresamente en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y ha sido desarrollado ampliamente en la

jurisprudencia y en la doctrina. Su finalidad esencial es asegurar que todos los actos de la administración, desde la planeación hasta la liquidación de los contratos, sean visibles, accesibles, controlables y verificables por los ciudadanos, los órganos de control y los interesados en los procesos contractuales.

La Corte Constitucional ha señalado que la transparencia “garantiza la imparcialidad de la administración y por consiguiente la escogencia objetiva de contratistas” (Sentencia C-128, 2003). Esto implica que las decisiones deben estar motivadas, documentadas y sujetas a un proceso que permita a los interesados conocer, controvertir y hacer seguimiento a cada una de las etapas contractuales. En esa misma línea, se ha reiterado que los actos de la administración deben ser públicos y que los expedientes contractuales deben estar abiertos al escrutinio ciudadano, salvo las excepciones legales previstas por razones de seguridad o reserva legal.

De acuerdo con el desarrollo legal, el principio de transparencia exige que los pliegos de condiciones sean objetivos, claros, completos y detallados. El artículo 24 establece que estos deben contener los requisitos para participar en los procesos de selección y las reglas que rigen la presentación y evaluación de las ofertas, de manera que permitan confeccionar propuestas comparables entre sí y favorezcan una escogencia objetiva. La ley prohíbe expresamente la inclusión de condiciones imposibles o desproporcionadas, así como requisitos innecesarios que puedan restringir la libre competencia.

Además, este principio se relaciona de forma directa con el deber de motivación de los actos administrativos contractuales. La Corte Constitucional (1999) ha afirmado que “toda actuación de las autoridades, derivada de la actividad contractual, deberá ser motivada” (Sentencia C-400). Esto implica que la administración debe exponer de forma clara y suficiente las razones que justifican cada decisión, especialmente en las etapas de evaluación y adjudicación del contrato. Tal exigencia contribuye a evitar arbitrariedades y refuerza la legitimidad de la gestión contractual.

El principio de transparencia también guarda una estrecha relación con los principios de igualdad, publicidad y libre competencia. Así lo reconoce la exposición de motivos

de la Ley 80 de 1993, al señalar que estos principios deben hacerse exigibles aun en los casos de contratación directa o urgencia. La jurisprudencia ha acogido esta visión al advertir que los principios no se restringen a las modalidades de selección abierta, sino que informan toda la actuación administrativa, sin importar el mecanismo utilizado.

En ese sentido, no debe perderse de vista que la transparencia constituye un instrumento para la lucha contra la corrupción y la relegitimación institucional. Desde esta perspectiva, ha sido definida como un elemento de modernización burocrática, democratización del acceso a los contratos estatales y fortalecimiento de la confianza ciudadana en la administración pública. En efecto, “contribuye a la moralidad en la contratación, al exigir que la escogencia del contratista se haga de acuerdo con reglas precisas, claras, completas y objetivas” (Congreso de la República, 2014, Ley 1712, exposición de motivos).

Este enfoque ha sido reiterado por el Consejo de Estado, que hizo énfasis en que, con el objetivo de limitar la discrecionalidad de la administración, la selección de contratistas debe,

Edificarse sobre las bases de: i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; y vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración (Sección Tercera, Sentencia 17767, 2011).

En síntesis, el principio de transparencia no puede concebirse como un simple requisito formal dentro de los procesos de contratación estatal, sino como un mandato sustancial que orienta toda la actuación contractual hacia el control público, la objetividad y la rendición de cuentas. Su observancia efectiva contribuye a fortalecer la confianza

institucional y garantizar que las decisiones contractuales se adopten con base en criterios verificables y accesibles. Por ello, debe operar como un estándar transversal y obligatorio, incluso en escenarios contractuales excepcionales o regímenes especiales, asegurando que el ejercicio del poder contractual del Estado permanezca al servicio del interés público.

2.2.2 Articulación entre el principio de economía y el principio de planeación

La Ley 80 de 1993 considera el principio de economía como uno de los ejes estructurales de la contratación estatal, y de manera expresa en su artículo 25 consagra como su objeto asegurar que la actividad contractual del Estado se realice sin dilaciones innecesarias, con aprovechamiento racional de los recursos públicos y orientada a resultados concretos, poniendo así de presente que, lejos de reducirse a una noción de ahorro presupuestal, la economía en contratación implica además una gestión planificada, diligente y orientada al cumplimiento oportuno de los fines públicos.

Este principio obliga a las entidades estatales a ejecutar únicamente aquellas actuaciones que sean estrictamente necesarias para garantizar la selección objetiva del contratista, eliminando trámites superfluos y simplificando procedimientos en la medida en que ello no afecte la transparencia o el interés general. En efecto, la Corte Constitucional (1994) ha señalado que el principio de economía “conduce a que la actividad contractual esté precedida de la debida planeación y que la administración adelante solamente los trámites necesarios, sin incurrir en exigencias inútiles o irrazonables” (Sentencia C-415), atribuyendo así al principio de economía una dimensión de racionalidad administrativa vinculada a la eficacia, pero también a la eficiencia como deber constitucional.

Siguiendo tal razonamiento, uno de los aspectos más relevantes del principio de economía viene a ser su articulación con el principio de planeación, respecto al cual la jurisprudencia ha precisado como una de sus exigencias que, antes de iniciar cualquier

proceso contractual, la administración ha de contar con estudios previos de viabilidad jurídica, financiera y técnica, así como con los respectivos soportes presupuestales, esto es, las necesarias disponibilidades y reservas. Esta exigencia no es meramente formal, sino que, como claramente establece el Consejo de Estado (2012), constituye una garantía de racionalidad en la gestión contractual:

El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica, así poder establecer la conveniencia o no del objeto a contratar, si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión (Sentencia 1999-00546).

Lo anterior, refuerza el planteamiento que la economía en contratación estatal no es un criterio aislado, sino una directriz que encuentra su operatividad en la adecuada estructuración previa de los contratos, orientada a evitar improvisaciones, reprocesos y riesgos jurídicos o presupuestales.

Asimismo, el principio de economía guarda estrecha relación con la celeridad y la eliminación de obstáculos injustificados en los procesos de contratación. En la práctica, esto implica adoptar formatos estandarizados, usar medios electrónicos como el SECOP para reducir tiempos y costos, y facilitar la concurrencia efectiva de oferentes sin imponer cargas administrativas excesivas. En palabras del Consejo de Estado (2011), este principio impone al administrador público el cumplimiento de “procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable” (Sentencia 17767).

La doctrina ha advertido que la economía no puede ser entendida de forma aislada, sino dentro del sistema de principios que rigen la contratación estatal, por lo que debe armonizarse con la transparencia, la selección objetiva, la buena fe y la planeación y no puede, por ejemplo, sacrificar la legalidad de un proceso bajo la excusa de agilizar su trámite. Al respecto, el artículo 25 de la Ley 80 establece que los estudios y

requisitos exigidos deben cumplirse antes de la apertura del proceso de selección, y en ningún caso después de la suscripción del contrato, lo que refuerza la idea de que la economía no autoriza actuaciones improvisadas o carentes de soporte técnico y jurídico.

En referencia a los proyectos de infraestructura educativa, este principio adquiere particular relevancia, dado que la necesidad de atender de manera urgente y eficiente la demanda de espacios escolares obliga a estructurar procesos contractuales ágiles, lo que no obsta para que deban estar lo suficientemente bien fundamentados, dado que ello permite maximizar el impacto de la inversión pública evitando reprocesos, adiciones innecesarias o demoras injustificadas que perjudiquen a la población estudiantil. He allí la razón de que la jurisprudencia haya advertido que, en estos casos, el incumplimiento de los requisitos previos puede derivar no solo en nulidades contractuales, sino en afectaciones graves a derechos fundamentales como la educación.

En armonía con lo anterior, el Decreto 1082 de 2015 incorporó múltiples disposiciones orientadas a operativizar el principio de economía, mediante la estandarización de pliegos, el uso de tecnología y la reducción de tiempos en los procesos. La doctrina y la jurisprudencia coinciden en que estos desarrollos reglamentarios refuerzan la obligatoriedad del principio y lo proyectan como una directriz que debe estar presente desde la planeación hasta la liquidación del contrato.

Así las cosas, el principio de economía en la contratación estatal constituye una garantía estructural que permite asegurar la eficacia del gasto público, la agilidad de los procedimientos y la racionalidad de las decisiones contractuales. Su inobservancia puede conducir no solo a ineficiencias operativas, sino a sanciones disciplinarias y nulidades contractuales, especialmente cuando se omiten requisitos previos esenciales. Por ello, su adecuada implementación debe ser entendida como una responsabilidad funcional y ética de todas las autoridades involucradas en la gestión contractual.

2.2.3 Principio de selección objetiva

El principio de selección objetiva está consagrado expresamente en el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y representa uno de los pilares fundamentales del régimen de contratación pública en Colombia. Este principio establece que la escogencia del contratista debe obedecer exclusivamente a criterios objetivos y verificables, sin considerar factores de interés o cualquier motivación subjetiva. Así lo recoge expresamente el Estatuto General de Contratación al señalar que la entidad debe seleccionar la propuesta “más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. (Ley 80, 1993, art. 32).

Desde una perspectiva normativa y jurisprudencial, el principio de selección objetiva ha sido calificado como un deber de conducta que orienta todo el proceso de selección contractual. La Corte Constitucional (2003), mediante Sentencia C-128, ha enfatizado que este principio fundamenta uno de los principales deberes de todos los responsables de la contratación estatal. A su vez, el Consejo de Estado (2007) lo ha definido como una regla de conducta de la actividad contractual, así como un principio que orienta los procesos de selección tanto de licitación pública como de contratación directa, y un fin, pues apunta a un resultado: la escogencia de la oferta más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación (Sentencia 31447).

La relevancia de este principio radica en su capacidad para garantizar que la contratación estatal se realice bajo parámetros de legalidad, eficiencia y equidad. En desarrollo de este, las entidades públicas deben establecer factores de selección previamente definidos, verificables y acordes con la necesidad pública que se pretende satisfacer. En esa medida, el proceso de selección debe excluir cualquier margen de discrecionalidad que comprometa la igualdad entre los oferentes.

Cuenta además con implicaciones disciplinarias y fiscales, dado que cualquier desviación en su aplicación puede comprometer la responsabilidad de los servidores públicos y generar reproches jurídicos por favorecimiento indebido o direccionamiento

del contrato, al punto que la jurisprudencia ha advertido que, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 80 de (1993), el desconocimiento del principio de selección objetiva constituye una causal de nulidad absoluta. A igual que con otros principios, en escenarios complejos como la contratación para infraestructura educativa, también el principio de selección objetiva cobra mayor relevancia, pues la necesidad de garantizar transparencia y eficacia en la inversión de recursos públicos obliga a asegurar procesos de selección que privilegien la calidad técnica, la idoneidad del contratista y la razonabilidad económica de las propuestas, pues ignorar esos parámetros puede traducirse en afectaciones directas a un derecho fundamental, en especial cuando se compromete la continuidad o la calidad de los servicios prestados.

Por último, es importante resaltar que el principio de selección objetiva guarda estrecha relación con los principios de transparencia, planeación y responsabilidad. Esta interacción sistémica impide que el principio sea entendido de forma aislada, y obliga a una lectura armónica del conjunto normativo. Así, la selección objetiva no solo se erige como un medio para alcanzar la mejor oferta, sino también como una garantía estructural para preservar la integridad, la legitimidad y la eficacia del sistema de contratación estatal.

En síntesis, el principio de selección objetiva no es un mero estándar de comportamiento: es una exigencia legal, ética y funcional que condiciona la validez del proceso contractual. Su respeto constituye una salvaguarda del interés general, del patrimonio público y de la confianza ciudadana en la gestión estatal. En consecuencia, cualquier práctica que desvirtúe su aplicación debe ser rechazada, sancionada y corregida por los órganos competentes.

2.2.4 Principio de responsabilidad

El principio de responsabilidad se erige como uno de los pilares esenciales del régimen de contratación estatal colombiano. Su consagración normativa tiene lugar, en primer

lugar, en el artículo 26 de la Ley 80 de (1993), según el cual las actuaciones de las entidades estatales y de quienes intervienen en la contratación deben ceñirse a los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva. Esta disposición obliga a las autoridades y contratistas a actuar con diligencia, eficiencia y legalidad, de forma que las decisiones adoptadas en el marco de un proceso contractual generen confianza y cumplan los fines estatales.

En desarrollo de ese postulado general, los artículos 50, 51 y 52 del mismo estatuto delimitan el régimen específico de responsabilidad que recae, respectivamente, sobre las entidades estatales, los servidores públicos y los contratistas. El artículo 50 dispone que “las entidades responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas”, y en tales casos deberán indemnizar tanto el daño emergente como el lucro cesante. A su vez, el artículo 51 establece que el servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones u omisiones dentro de la actuación contractual. Por último, el artículo 52 precisa que los contratistas responderán civil y penalmente por sus conductas en el marco del contrato, en los términos de la ley.

Este principio implica una exigencia de conducta diligente, objetiva y legal en todas las fases del proceso contractual. De manera particular, el Consejo de Estado (2011) “impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad” (Sentencia 17767).

La responsabilidad no se agota en la ejecución del contrato. Al contrario, se extiende a la fase de planeación, en tanto omitir estudios previos, análisis de viabilidad, o criterios técnicos de selección puede constituir una falta generadora de consecuencias disciplinarias, fiscales o penales. En esa línea, en la referida providencia el Consejo de Estado (2011) señaló que el principio guarda estrecha relación con el de selección objetiva, en virtud del cual “la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya

obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa” (Sentencia 17767).

En ese sentido, se ha enfatizado en que el principio de responsabilidad impone una sujeción estricta a los criterios contenidos en los pliegos y a los requisitos legales del procedimiento. Cualquier desviación injustificada -como alteraciones en la ponderación de factores, la omisión en la verificación de garantías o la falta de motivación en decisiones contractuales- compromete la responsabilidad del funcionario interviniente. Lo anterior cobra aún mayor relevancia si se consideran los posibles efectos en los derechos de los proponentes, contratistas y terceros incidentes.

Adicionalmente, en cuanto al ámbito disciplinario, Torres-Ávila (2011) ha indicado que:

El concepto de lo disciplinario no se funda en la idea de generar un régimen policial frente al funcionario, pero sí se trata de desarrollar dentro de la lógica del Estado social de derecho, la idea de poner límites a las acciones, no obstante, de no incurrir en una acción punible, si violan los objetivos para los cuales se les otorgó el poder que ostentan (p. 55).

Desde la perspectiva funcional, el principio de responsabilidad implica que la conducta de los intervinientes en la contratación no solo debe orientarse al cumplimiento formal del procedimiento, sino también a garantizar el respeto por los fines estatales, la eficiencia del gasto público y la equidad en la competencia. Su inobservancia puede dar lugar, además de a la invalidez del contrato, a sanciones disciplinarias, reparaciones patrimoniales y consecuencias penales.

En suma, el principio de responsabilidad no es una cláusula retórica, sino una obligación jurídica reforzada que permea toda la contratación estatal. Su cumplimiento cabal exige a las entidades y funcionarios públicos actuar con legalidad, diligencia y transparencia, bajo el entendido de que todo perjuicio derivado de actuaciones u

omisiones reprochables conlleva consecuencias en los órdenes jurídico, patrimonial y disciplinario.

2.2.5 Principio de buena fe

El principio de buena fe se encuentra consagrado expresamente en el artículo 28 de la Ley 80 de (1993) como uno de los criterios interpretativos fundamentales en materia de contratación estatal. Su aplicación también se deriva del artículo 871 del Código de Comercio (1971) y del artículo 1603 del Código Civil (1887), normas que imponen a las partes contratantes el deber de celebrar y ejecutar los contratos con sujeción a la buena fe. En consecuencia, este principio se erige como una directriz de obligatorio cumplimiento desde la etapa precontractual, durante la ejecución y hasta la liquidación de los contratos estatales (Consejo de Estado, 2013).

La buena fe, en este contexto, trasciende la esfera subjetiva del comportamiento ético para constituirse en un estándar objetivo de conducta. Así lo ha precisado el Consejo de Estado (2013) al señalar que:

En sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido (Sentencia 23715).

Este principio también se encuentra estrechamente vinculado con la obligación de planeación en la contratación estatal. Así, en la mencionada sentencia, el Consejo de Estado ha reiterado que también se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual.

A partir de lo anterior, se desprende que toda decisión de contratar debe estar sustentada en una evaluación rigurosa, técnica y objetiva de la necesidad pública que se pretende satisfacer. Este mandato se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación, entendido como “el pilar de la actividad negocial” que exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración.

Por otra parte, el principio de buena fe también implica una dimensión relacional que se proyecta sobre el deber de información. El Consejo de Estado (2013) ha reconocido que “la información es veraz cuando corresponde con la realidad, es auténtica cuando coincide con la fuente de la que se ha tomado y es completa cuando contiene todos los datos inherentes al asunto informado” (Sentencia 23715).

Este deber precontractual de información está sujeto a ciertos requisitos, cuya inobservancia configura incumplimiento del principio de buena fe. Dichos requisitos son: (i) el desconocimiento de la información por parte de uno de los contratantes, siempre que no la haya podido conocer con diligencia ordinaria; (ii) el conocimiento, o el deber de conocer, por parte del otro contratante, quien estaba obligado legalmente a informar; y (iii) la omisión en el suministro de dicha información por quien debía brindarla.

Adicionalmente, se ha afirmado que el deber de cooperación o de solidaridad contractual se manifiesta como una expresión concreta del principio de buena fe. En este sentido, el Consejo de Estado (2013) como se dispuso que “cada contratante debe tener en cuenta y respetar el legítimo interés de su co-contratante”, y ello cobra especial relevancia en la contratación estatal, donde la finalidad superior es “la satisfacción del interés general mediante la prestación de los servicios públicos” (Sentencia 23715).

El principio de buena fe también impone límites al deber de información, los cuales se derivan de la ley y del principio de autorresponsabilidad negocial. Así, no se debe informar todo aquello que la otra parte ha podido saber por sí misma con normal diligencia, ni lo que atañe a la naturaleza, medida o extensión de sus derechos u

obligaciones, salvo que se requieran conocimientos especializados que el titular no posea y que no esté obligado a tener según su profesión u oficio.

De lo expuesto, la buena fe constituye un principio estructural de la contratación pública que obliga tanto a las entidades como a los contratistas a actuar con lealtad, diligencia y transparencia. Su aplicación concreta exige la adopción de conductas activas y conformes con el ordenamiento jurídico, en aras de garantizar la confianza legítima en la administración y de proteger el interés general en todos los momentos del proceso contractual.

2.2.6 Principio de publicidad

El principio de publicidad se erige como uno de los pilares esenciales de la contratación estatal, en la medida en que permite la exteriorización de los actos de la administración y garantiza el acceso de los ciudadanos a la información pública. Tiene fundamento constitucional en el artículo 209 de la Constitución Política 1991, que consagra la publicidad como principio rector de la función administrativa. En desarrollo de dicho postulado, la Corte Constitucional (2012) ha destacado que:

La publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-711).

Desde el ámbito contractual, la publicidad se concreta como un medio para asegurar la transparencia y el control ciudadano sobre los procesos de contratación pública. La Corte Constitucional (2012) ha precisado que este principio:

Permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a

los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público (Sentencia C-711).

Así, no se trata de una formalidad vacía, sino de una garantía sustantiva para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de los fines estatales. Uno de los puntos más relevantes abordados en la citada Sentencia fue la sustitución de la publicación física de los contratos estatales en el Diario Único de Contratación por su divulgación electrónica a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-. Frente a ello, la Corte Constitucional (2012) concluyó que:

La sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información (...) (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos (Sentencia C-711).

De esta manera, el SECOP no solo cumple con las exigencias constitucionales del principio de publicidad, sino que fortalece el acceso universal, ágil y eficiente a los actos contractuales. Así lo declaró la Corte al afirmar que la publicación de los contratos estatales en el SECOP cumple cabalmente con las exigencias constitucionales de publicidad administrativa. En efecto, permite la presentación de la totalidad del contenido aludido, en un medio al que puede tener acceso al público en general, facilitando a los ciudadanos el conocimiento de las actuaciones de la administración y de los particulares en los procesos de contratación estatal.

El principio de publicidad, entonces, no puede reducirse a un mecanismo de divulgación pasiva, sino que ha de entenderse como una obligación activa de la administración de garantizar la circulación efectiva de la información contractual,

habilitando a los ciudadanos a ejercer control sobre el poder público, aparte que adquiere una dimensión pedagógica y preventiva frente a la corrupción y los abusos en la contratación pública pues, como establece la Corte Constitucional (2012), la publicidad “facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado” (Sentencia C-711). Bajo esta óptica, la publicidad contractual no solo protege derechos individuales, sino que se proyecta como un instrumento para el fortalecimiento institucional.

En la misma línea, la Corte ha reiterado que el legislador puede definir las formas concretas de materializar el principio de publicidad, siempre que se mantenga la finalidad de garantizar el conocimiento efectivo de las decisiones administrativas. Por ello, ha sostenido que la publicidad admite diversas formas de realización, que le corresponde definir y establecer al legislador. Esto habilita el uso de medios tecnológicos que permitan mayor cobertura, eficiencia y participación.

Por último, resulta pertinente destacar que el principio de publicidad no se limita al momento de la adjudicación del contrato, sino que abarca todas las etapas del proceso contractual: desde la planeación y la selección, hasta la ejecución y liquidación. Cada uno de estos momentos debe ser publicitado adecuadamente para que los órganos de control y los ciudadanos puedan ejercer vigilancia efectiva. Así, el principio se convierte en eje articulador de los demás principios de la contratación estatal, como la transparencia, la moralidad y la participación.

2.2.7 Principio de moralidad

El principio de moralidad se encuentra expresamente consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, como uno de los fundamentos esenciales de la función administrativa. En desarrollo de este mandato superior, toda actuación de las autoridades públicas debe ceñirse no solo a la legalidad formal, sino también a

parámetros éticos que reflejen integridad, rectitud y pulcritud en el ejercicio del poder público. De esta manera, el constituyente introdujo la moralidad como criterio vinculante y objetivo, que se impone a todas las formas de gestión administrativa, incluyendo la actividad contractual del Estado.

La Corte Constitucional (1994) ha sostenido que el principio de moralidad:

No se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad (Sentencia C-046).

Esta interpretación ha permitido consolidar una noción objetiva de moralidad administrativa, desligada de la subjetividad o de la moral personal del servidor público, y conectada, en cambio, con la expectativa colectiva de probidad y transparencia en la gestión del interés general.

Desde esta perspectiva, la moralidad se traduce en un mandato funcional que exige a los servidores públicos observar una conducta respetuosa del ordenamiento jurídico, tanto en sus formalidades como en sus finalidades. Así, las actuaciones administrativas deben estar orientadas a la protección del interés general, excluyendo cualquier desviación que beneficie indebidamente al funcionario o a terceros. La Corte Constitucional (2012) ha indicado que la aplicación de este principio garantiza “la obligación de adecuar el comportamiento a las exigencias que se adscriben a la moralidad administrativa y entre las que se encuentran (i) el mandato de sujeción estricta a la ley y (ii) la prohibición de desviarse del interés general” (Sentencia C-643).

La jurisprudencia del Consejo de Estado, por su parte, ha delimitado los elementos estructurales de la vulneración del principio de moralidad administrativa en sede de acciones populares. Según esta corporación, se requiere la concurrencia de al menos uno de los siguientes supuestos: (i) que la acción u omisión corresponda al ejercicio de una función pública; (ii) que dicha conducta lesione el principio de legalidad; (iii) que

se produzca un perjuicio al interés general como consecuencia del favorecimiento de intereses particulares; o (iv) que se desconozcan principios o valores previamente instituidos como deberes superiores en el derecho positivo.

En materia de contratación estatal, el principio de moralidad cobra un papel esencial al operar como un límite infranqueable para los actos discrecionales de la administración. La selección de contratistas, la suscripción de contratos, su modificación, prórroga o liquidación, deben estar exentos de todo interés espurio o manipulación indebida.

El principio de moralidad también tiene una dimensión preventiva. Su cumplimiento exige implementar mecanismos de control, verificación y vigilancia que minimicen los riesgos de corrupción, favorezcan la transparencia y promuevan una cultura de la legalidad en el manejo de recursos públicos. En este sentido, la Corte Constitucional (2012) ha precisado que “la moralidad administrativa no se satisface con la mera ausencia de ilegalidad, sino con la exigencia de una conducta positiva ajustada a los fines superiores del Estado” (Sentencia C-643).

En el ámbito contractual, este principio se manifiesta especialmente en la etapa de planeación y estructuración de los procesos de selección, donde la administración está obligada a obrar con honestidad, claridad y apego a los fines estatales. La manipulación de pliegos, la restricción injustificada de la competencia, o el favorecimiento encubierto de ciertos oferentes, constituyen violaciones flagrantes al deber de moralidad. Así lo ha entendido la jurisprudencia al advertir que cualquier desviación de la legalidad que produzca un beneficio indebido representa una transgresión de la moral administrativa que afecta el patrimonio público y la confianza en las instituciones.

Además, este principio no se limita a los funcionarios públicos, sino que también vincula a los contratistas del Estado, quienes deben actuar con integridad cumplir con la moralidad administrativa también recae sobre los particulares que participan en procesos contractuales, en la medida en que su conducta puede incidir en la protección del interés general y en la transparencia de la gestión pública. Así, la moralidad se

configura como un principio de aplicación transversal, que estructura relaciones jurídicas simétricas en cuanto a deberes éticos entre administración y contratistas.

Finalmente, debe destacarse que el principio de moralidad no solo tiene una dimensión jurídica, sino también una connotación axiológica, pues encarna el ideal republicano de una administración pública proba, eficiente y sometida al escrutinio ciudadano. Por ello, toda actuación que lo vulnere, incluso sin tipificar una conducta penal o disciplinaria, puede ser objeto de control judicial a través de mecanismos como la acción popular, que permite proteger los derechos e intereses colectivos cuando se ven comprometidos por actos contrarios a la ética pública.

2.2.8 Principio de igualdad en la contratación estatal

El principio de igualdad en la contratación estatal se encuentra consagrado en los artículos 13 y 209 de la Constitución Política 1991, y constituye uno de los pilares esenciales que orientan tanto el diseño normativo como la ejecución concreta de los procesos contractuales. Desde una perspectiva sustancial, este principio impone a las autoridades públicas el deber de garantizar condiciones objetivas, equitativas y no discriminatorias para todos los interesados en contratar con el Estado, asegurando así el acceso efectivo a la gestión pública y la preservación del interés general.

La Corte Constitucional (2023) ha precisado que:

El principio de igualdad en la contratación estatal tiene varias manifestaciones. De una parte, este exige dispensar un tratamiento idéntico a quienes se encuentran en las mismas condiciones; de modo que se les otorguen las mismas oportunidades en función de sus características, acciones y propuestas. De otra, le impone al legislador el deber de establecer procedimientos o mecanismos que le permitan a la administración seleccionar, en forma objetiva y libre, a quien haya hecho la oferta más favorable (Sentencia C-154).

Dicha obligación implica la necesidad de diseñar procesos de selección con reglas claras, generales e impersonales, que aseguren la libre competencia y eviten cualquier distorsión originada en preferencias subjetivas o sesgos institucionales. Así, la igualdad no solo opera como un parámetro de trato equitativo entre oferentes, sino como un mecanismo para salvaguardar la transparencia y legitimidad del procedimiento contractual.

La jurisprudencia ha señalado que este principio guarda una relación estrecha con la libre competencia, en tanto “la libre competencia implica un mandato de abstención de discriminación en el acceso y la participación dentro del proceso de selección. Además, posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación” (Corte Constitucional, 2023, Sentencia C-154). Tal dimensión económica de la igualdad fortalece los mecanismos de control ciudadano y fomenta la pluralidad de opciones para satisfacer las necesidades públicas.

Asimismo, la Corte ha establecido que las diferencias de trato entre proponentes solo son válidas cuando se basan en “factores objetivos relevantes” y no en “condiciones subjetivas o no verificables” que puedan generar exclusión o favorecer arbitrariamente a determinados oferentes. En este sentido, se admite la posibilidad de que el legislador establezca distinciones razonables en función de criterios como la experiencia, capacidad jurídica o antecedentes contractuales, siempre que dichas distinciones respondan a fines constitucionalmente legítimos y sean proporcionadas.

El principio de igualdad también opera como límite a la discrecionalidad administrativa en la etapa precontractual, de allí que la jurisprudencia haya advertido que el trato diferenciado entre los sujetos comparables se basa en que estos se encuentran en situaciones diferentes, obedece a decisiones adoptadas por ellos mismos y dispone de una consecuencia razonable con el fin de obtener los beneficios perseguidos por la norma (Corte Constitucional, 2023), como destaca la citada sentencia C-154, toda diferenciación debe sustentarse en hechos verificables que justifiquen el tratamiento desigual.

En el marco del juicio integrado de igualdad, la Corte ha aplicado un test intermedio a las normas contractuales, al considerar que, si bien el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, este no es absoluto y debe someterse a los límites del interés general y los principios que rigen la función administrativa. Ello significa que cualquier trato diferenciado que impacte el acceso a la contratación estatal debe superar estándares de razonabilidad, conducencia y proporcionalidad.

Además, la jurisprudencia ha reconocido que la igualdad sustancial implica no solo evitar tratos discriminatorios, sino también remover obstáculos que impidan una participación efectiva en condiciones equitativas. En esta línea, el principio de igualdad demanda que las entidades promuevan la participación de oferentes en condiciones objetivas, sin barreras normativas o procedimentales que limiten indebidamente el acceso a la contratación pública.

2.3 Modalidades de contratación: licitación pública, selección abreviada y contratación directa

La Ley 80 de (1993), conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, constituye la norma matriz que regula las actuaciones contractuales del Estado colombiano, sustancialmente complementada y modificada por la Ley 1150 de (2007), que introdujo mecanismos más ágiles y eficientes para la contratación pública, ajustando el régimen legal a las exigencias de celeridad, eficacia y transparencia propias del Estado Social de Derecho y, como hace explícito la Corte Constitucional (2001), respondiendo al “carácter instrumental que ostenta el contrato estatal” (Sentencia C-949).

Dentro de este marco normativo se reconocen distintas modalidades de selección de contratistas, concebidas no como una prerrogativa discrecional de la administración, sino como procedimientos reglados cuyo uso debe adecuarse a los supuestos taxativamente previstos por la ley.

Estas modalidades no son neutras desde el punto de vista jurídico, sino que reflejan diferentes equilibrios entre los principios rectores de la contratación estatal, en ese sentido, la elección de una u otra modalidad debe obedecer a razones jurídicas y técnicas debidamente justificadas en los estudios previos del proceso de contratación, so pena de comprometer la legalidad del mismo y la responsabilidad de los servidores públicos involucrados. Así, las modalidades de selección no pueden ser vistas como fórmulas procedimentales alternativas, sino como vías jurídicas diferenciadas con consecuencias normativas específicas.

El artículo 2 de la Ley 1150 de (2007) delimita el ámbito de aplicación de cada modalidad, estableciendo como regla general la licitación pública y reservando la selección abreviada y la contratación directa para supuestos excepcionales que deben ser interpretados restrictivamente. Esta delimitación responde a la necesidad de preservar la libre concurrencia de oferentes y de garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos, principios que no solo tienen consagración legal sino también rango constitucional, al estar previstos en los artículos 209 y 273 de la Constitución Política 1991.

En este contexto, la licitación pública se erige como el mecanismo ordinario de selección, diseñado para asegurar el acceso abierto y plural al mercado de la contratación estatal. La selección abreviada, por su parte, constituye un procedimiento simplificado que conserva los principios de objetividad y publicidad, pero introduce ciertas flexibilidades procedimentales cuando así lo exijan la naturaleza del contrato, el tipo de bien o servicio a contratar o las condiciones del mercado. Finalmente, la contratación directa representa una excepción al principio de selección objetiva, autorizada solo en eventos expresamente contemplados por la ley, y su aplicación requiere una motivación reforzada por parte de la administración.

Resulta entonces indispensable el estudio sistemático de estas tres modalidades, no solo para comprender sus particularidades normativas y procedimentales, sino también para analizar cómo su utilización se articula con los principios constitucionales y legales

que rigen la función administrativa. Su conocimiento es aún más relevante cuando se emplean mecanismos de ejecución contractual especiales como los patrimonios autónomos, que, si bien pueden regirse por reglas de derecho privado, no están exentos del cumplimiento de las normas y principios del régimen de contratación pública cuando se utilizan recursos estatales o se ejecutan funciones públicas.

En ese orden de ideas, el presente capítulo se centrará en el desarrollo analítico de las modalidades de licitación pública, selección abreviada y contratación directa, con base en su marco legal vigente, su interpretación jurisprudencial y su aplicación práctica. Esta revisión resulta especialmente pertinente para efectos del estudio del modelo contractual ejecutado a través del Patrimonio Autónomo Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, cuya sujeción a los principios y reglas de la contratación estatal demanda un análisis riguroso y contextualizado del régimen de selección de contratistas en el ordenamiento jurídico colombiano.

2.3.1 Licitación pública

La Licitación pública en palabras del Consejo de Estado (2001), es un procedimiento de formación del contrato, que tiene por objeto la selección del sujeto que ofrece las condiciones más ventajosas para los fines de interés público, que se persiguen con la contratación estatal, fomentando la igualdad entre los administrados en sus relaciones con la Administración Pública y evitando de parte de ésta favoritismos en beneficio de unos y en perjuicio de otros. (Sentencia 12037)

Frente a los elementos fundamentales del proceso licitatorio, se encuentra: libre concurrencia, sujeción estricta al pliego de condiciones e igualdad de los oferentes.

La libre concurrencia, conforme lo expresado por el Consejo de Estado, asegura que cualquier persona interesada pueda participar en los procesos de licitación pública, siempre que se garantice una adecuada publicidad del llamado a licitar. Sin embargo,

este principio no es absoluto, ya que el interés público establece restricciones basadas en la naturaleza del contrato y la idoneidad del oferente. La igualdad de condiciones entre los participantes, esencial para una selección objetiva y transparente, garantiza oportunidades equitativas para quienes estén interesados en contratar con la Administración.

El pliego de condiciones constituye el reglamento que enmarca el procedimiento licitatorio de selección del contratista, delimitando el contenido y alcance del contrato. Es de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista no solo en la etapa precontractual, sino en la ejecución y fase final del contrato.

Asimismo, en consonancia a lo señalado por el Consejo de Estado (1999), el pliego de condiciones forma parte esencial del contrato, es fuente de derechos y obligaciones de las partes y refleja la voluntad de la entidad contratante a la cual se deben someter los proponentes durante el proceso de licitación. (Sentencia 12344)

Respecto al derecho de igualdad de los oferentes o proponentes, la administración está obligada a garantizarlo conforme lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política 1991 y lo contemplado en los artículos, 24, 29 y 30 de la Ley 80 de 1993, y materializarlo desde el principio del procedimiento hasta la adjudicación del contrato. En esa medida, debe actuar en procura que todos los interesados en el proceso de licitación estén en idénticas condiciones y gocen de las mismas oportunidades; para que esto se materialice es importante que el proceso licitatorio cuente con ciertas actuaciones a cargo de la administración: (i) respeto de los plazos establecidos; (ii) cumplimiento de lo previsto en las disposiciones normativas que rigen el proceso; (iii) respecto del secreto de su oferta hasta el acto de apertura de sobres; (iv) indicar las deficiencias formales subsanables que pueda contener la oferta de cada proponente; (v) darse preferencia a quien hace las ofertas más ventajosas.

Sin lugar a duda, la Licitación Pública refleja un compromiso inequívoco del legislador con los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva. Estos elementos fundamentales no solo buscan garantizar un proceso equitativo entre los oferentes, sino

también promover la confianza en la gestión administrativa y en el adecuado uso de los recursos públicos. Sin embargo, la aplicación práctica de este procedimiento enfrenta retos significativos. Si bien la libre concurrencia permite la participación amplia de interesados, las restricciones derivadas de la naturaleza del contrato y la idoneidad del oferente, aunque justificadas, pueden dar lugar a interpretaciones subjetivas que limiten la competencia efectiva. Además, el cumplimiento estricto del pliego de condiciones, aun cuando es esencial para garantizar la objetividad, frecuentemente se convierte en un obstáculo para la agilidad del proceso, generando demoras que impactan la eficiencia en la ejecución de los contratos.

Desde una perspectiva crítica, el principio de igualdad, aunque robusto en su conceptualización, encuentra dificultades en su implementación práctica, particularmente en la etapa precontractual. Los problemas relacionados con la preparación de los pliegos de condiciones, la evaluación de ofertas y la subsanación de deficiencias suelen generar inconsistencias que afectan la percepción de imparcialidad del proceso. Asimismo, el equilibrio entre la necesidad de garantizar un proceso ordenado y el interés de obtener la oferta más ventajosa en términos económicos y técnicos es un desafío constante.

2.3.1.1 Estructura del proceso y sus fases

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y lo contemplado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (2024), el procedimiento de la licitación pública se divide en dos etapas. Una, relacionada con la planeación y otra, correspondiente a la licitación en estricto sentido (Concepto 431).

En la etapa de planeación, la entidad contratante debe realizar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios, que justifican y fundamentan la necesidad del contrato. Estos estudios, exigidos por el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, son esenciales para estructurar el proyecto de pliego de condiciones, que se publica en SECOP junto con los documentos previos.

Durante este periodo, los interesados pueden presentar observaciones, las cuales deben ser resueltas de manera motivada. Si es necesario, los pliegos pueden ajustarse antes de su versión definitiva, asegurando la adecuada publicidad del proceso, tal como lo exigen el artículo 30 de la Ley 80 de 1993) y el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015.

La fase de licitación propiamente dicha inicia con el acto administrativo de apertura, donde se publica el pliego definitivo y se abre el plazo para la recepción de ofertas, el cual puede ser prorrogado conforme a los numerales 4 y 5 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. Cerrado este plazo, un comité evaluador analiza las propuestas siguiendo los criterios definidos en el pliego, como lo estipula el artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015. La adjudicación se realiza en una audiencia pública obligatoria, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 273 de la Constitución Política 1991 a través de la cual se selecciona la mejor oferta, y se levanta un acta que registra las deliberaciones y decisiones.

Una vez adjudicado el contrato, se procede a su firma dentro de los plazos establecidos. Este proceso, que se rige por los principios de economía, preclusión y perentoriedad, establecidos en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, asegura que las etapas y términos sean respetados por todas las partes involucradas, sin posibilidad de ser ignorados o modificados arbitrariamente.

En suma, si bien el procedimiento de la licitación pública está cuidadosamente reglado para garantizar transparencia y equidad, su implementación enfrenta desafíos prácticos. La carga de la entidad contratante en la etapa de planeación y la rigidez de los plazos pueden demorar los procesos, afectando la capacidad de respuesta frente a necesidades urgentes. Además, de convertirse en un limitante para procesos que demandan flexibilidad sin comprometer los principios rectores de la contratación pública.

2.3.2 Selección abreviada

2.3.2.1 Características

La Selección abreviada, en tanto modalidad especial, se caracteriza por conservar la naturaleza competitiva de la contratación pública, pero con procedimientos más ágiles y flexibles. A diferencia de otras modalidades, su estructura permite equilibrar los fines de eficiencia administrativa con los deberes constitucionales de moralidad, transparencia y publicidad. De ahí que el procedimiento, aunque simplificado, no pueda desligarse de los pilares normativos que rigen la actividad contractual estatal.

Dentro de las características más importantes de la selección abreviada se encuentra la posibilidad de adoptar formatos estandarizados y procesos preconfigurados mediante el uso de tecnologías de la información, lo que fortalece la trazabilidad del procedimiento y la vigilancia ciudadana, pues la virtualización de los procesos y el uso obligatorio del SECOP permiten consolidar una práctica más transparente y alineada con los estándares del Gobierno Digital, reduciendo espacios para la discrecionalidad y la opacidad administrativa, al tiempo que se contribuye a adaptar el derecho contractual a las dinámicas reales del mercado, en tanto la simplificación de procedimientos favorece que la administración acceda con mayor agilidad a múltiples proveedores de bienes y servicios comunes, estandarizados y fácilmente disponibles, sin incurrir en demoras injustificadas que perjudiquen la continuidad del servicio público. Se trata de un enfoque pragmático que permite al operador contractual responder de forma oportuna a necesidades urgentes o reiteradas, sin desatender las reglas sustanciales del régimen contractual.

La simplificación procedimental también encuentra sustento en el principio de proporcionalidad administrativa, que exige adaptar los medios procesales al tipo de contratación requerida. No tiene sentido jurídico imponer la rigidez de una licitación pública cuando el objeto es común, la cuantía es reducida y existen condiciones de mercado que permiten evaluar objetivamente las ofertas con base en criterios simples.

Por ello, la Selección Abreviada constituye una manifestación del mandato de racionalidad administrativa que guía el actuar público.

Finalmente, vale resaltar que la Selección Abreviada, en cuanto manifestación del principio de eficiencia, no puede ser interpretada como un mecanismo para eludir el deber de planeación o para evitar el escrutinio institucional. Como lo ha señalado el Consejo de Estado (2018), “esta modalidad debe ser aplicada con rigor técnico y jurídico, en atención a los criterios materiales definidos por la ley, y no como simple alternativa práctica frente a la licitación pública” (Sentencia 00015).

2.3.2.2 Causales de la selección abreviada

El artículo 2º de la Ley 1150 de (2007) establece una relación taxativa de causales que habilitan la aplicación de la modalidad de Selección abreviada, configurando así un régimen excepcional respecto de la licitación pública. Este carácter restrictivo impone a las entidades estatales el deber de verificar rigurosamente la configuración de los presupuestos fácticos y jurídicos exigidos por el Legislador, impidiendo interpretaciones extensivas o aplicaciones arbitrarias del procedimiento abreviado. La elección de esta modalidad debe derivarse de una justificación técnica, jurídica y financiera suficientemente motivada en los estudios previos y demás documentos contractuales.

En el marco de esta investigación, cobran especial relevancia dos causales: la contratación de menor cuantía y la contratación posterior a una licitación pública declarada desierta. En cuanto a la primera, su fundamento radica en la necesidad de dotar a las entidades de un mecanismo ágil para gestionar recursos cuyo monto no justifica el despliegue de un procedimiento licitatorio. El límite de esta causal es definido anualmente por el Gobierno Nacional en función de los presupuestos de cada entidad, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes. Su aplicación, no obstante, debe garantizar la publicidad del proceso, la pluralidad de oferentes y la aplicación objetiva de los criterios de selección.

Respecto de las licitaciones públicas declaradas desiertas, la ley permite a la entidad acudir a la Selección Abreviada siempre que se documenten adecuadamente las razones de tal declaratoria y se justifique la viabilidad de continuar el proceso mediante esta modalidad. Esta situación, en todo caso, exige un estándar reforzado de motivación, pues la declaratoria de desierta no puede constituirse en un medio para evadir el procedimiento ordinario de selección. En consecuencia, la entidad debe demostrar que persiste la necesidad de contratar y que la selección abreviada es idónea para satisfacer el objeto contractual sin sacrificar los principios de concurrencia, economía y eficiencia.

Si bien el Legislador contempló otras causales para esta modalidad de selección, se reitera que en esta investigación resultan especialmente pertinentes las mencionadas, pues como se abordará más adelante, constituyen la base de las causales aplicables a la Invitación Cerrada en el Manual de Contratación del PA-FFIE. Además de ello, por cuanto evidencian la intención del Legislador de flexibilizar los procedimientos de contratación en situaciones específicas. No obstante, este enfoque demanda un uso diligente y una delimitación rigurosa de las circunstancias que justifiquen su aplicación.

Estas causales representan una herramienta jurídicamente válida para que las entidades atiendan circunstancias contractuales específicas con mayor agilidad; sin embargo, su utilización exige una estricta sujeción a los principios que rigen la función administrativa. No debe perderse de vista que, la jurisprudencia ha advertido que el uso indebido o la aplicación forzada de estas causales puede conducir a la nulidad del proceso de selección o a la declaratoria de responsabilidad disciplinaria o fiscal de los funcionarios intervinientes. En consecuencia, la Selección Abreviada no puede convertirse en una vía para eludir los procedimientos ordinarios, sino que debe aplicarse de manera excepcional, con fundamento en razones objetivas, verificables y alineadas con el interés general, bajo el escrutinio de los órganos de control competentes.

2.3.3 Contratación directa

La tercera modalidad de contratación objeto de análisis corresponde a la Contratación Directa, la cual se aplica en situaciones excepcionales donde no es posible o conveniente realizar un proceso competitivo. Para el Consejo de Estado (2011), la Contratación Directa constituye una forma de selección del contratista de manera particular, prevista por la ley y la cual, debe estar regida por los principios que orientan la actividad contractual y que son de obligatorio cumplimiento tanto para las entidades públicas como para los oferentes o contratistas según el caso (Sentencia 17767).

Esta modalidad, reconocida en el ordenamiento jurídico colombiano, no puede entenderse como un mecanismo que habilite la discrecionalidad absoluta en la selección del contratista. La doctrina y la jurisprudencia han reiterado que, pese a su carácter excepcional, la Contratación Directa debe sujetarse a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. De hecho, el Consejo de Estado (2020) ha precisado que:

El proceso de selección mediante contratación directa debe someterse a los principios de economía, transparencia y selección objetiva, con un aligeramiento de algunas etapas y formalidades (...) pero debe cumplir con los elementos de la etapa precontractual del proceso de contratación (Sentencia 2012-00406).

Esta exigencia comprende, entre otros, la elaboración previa de los estudios jurídicos, técnicos y financieros conforme al artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

2.3.3.1 Condiciones de excepcionalidad

En efecto, la jurisprudencia ha enfatizado que la excepcionalidad de esta modalidad exige un ejercicio estricto de motivación por parte de la administración, especialmente cuando se invocan causales como la urgencia manifiesta, la contratación con entidades sin ánimo de lucro, o la provisión de bienes y servicios exclusivos. La omisión de

estudios previos ha sido sancionada disciplinariamente, incluso en escenarios donde se invoca la cooperación internacional. Al respecto, el Consejo de Estado (2020) reiteró que

La sola participación en procesos contractuales exige a la autoridad administrativa el acatamiento de los principios reguladores de la contratación estatal, tales como el de economía, que exige la elaboración de estudios jurídicos, técnicos y financieros con antelación a la celebración del negocio (Sentencia 2012-00406).

Por otra parte, debe destacarse que la Contratación Directa no exime a la entidad del cumplimiento de los principios de publicidad, planeación y selección objetiva. Si bien en esta modalidad no se realiza un proceso competitivo abierto, la entidad tiene el deber de adelantar actuaciones previas que permitan identificar al contratista idóneo y verificar que su elección responde a criterios técnicos y jurídicos verificables. La omisión de estos requisitos no solo contraviene el Estatuto General de Contratación, sino que también puede derivar en la declaratoria de nulidad del contrato.

Desde una perspectiva analítica, la Contratación Directa suele generar tensiones entre la eficiencia administrativa y el control ciudadano, razón por la cual su utilización debe evaluarse no solo desde la legalidad formal, sino también desde la legitimidad material. En ese sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que los principios de la función administrativa son vinculantes incluso en contextos de excepcionalidad procedimental, y que cualquier medida que los relativice compromete la validez del acto administrativo y del contrato estatal. Esta visión refuerza la necesidad de que la Contratación Directa se conciba como una modalidad jurídicamente reglada, sometida a control posterior, y no como una decisión puramente discrecional del ordenador del gasto.

Finalmente, en el marco del modelo de contratación pública para proyectos estratégicos, como lo es la infraestructura educativa, la Contratación Directa debe valorarse con particular cautela. Si bien algunas de sus causales han sido acogidas en regímenes especiales como el del PA-FFIE -por ejemplo, la contratación con entidades

sin ánimo de lucro o con patrimonios autónomos administrados por fiducias-, ello no significa una atenuación de los controles, sino una transformación de los mecanismos de verificación y supervisión. En estos contextos, la excepcionalidad debe ser justificada no solo por la urgencia o especialidad del objeto, sino también por su alineación con los fines constitucionales de eficacia, moralidad y responsabilidad en la gestión del gasto público.

2.3.3.2 Causales de la Contratación Directa

Las causales que habilitan la aplicación de la contratación directa están definidas de forma taxativa en la Ley 1150 de (2007) y sus normas complementarias, como manifestación del carácter excepcional de esta modalidad frente al principio de selección objetiva. Dichas causales deben ser interpretadas de manera restrictiva y aplicadas únicamente cuando se acrediten con suficiencia los supuestos de hecho que las justifican, en estricto apego a los principios de necesidad, legalidad y proporcionalidad.

Entre las causales más destacadas se encuentra la urgencia manifiesta, que aplica en situaciones en las que resulta indispensable celebrar un contrato de forma inmediata para conjurar situaciones de riesgo inminente o mitigar daños graves que puedan comprometer la salud, la vida, la seguridad o el orden público. Esta causal exige no solo la verificación de la necesidad urgente, sino también la acreditación de que dicha necesidad no pudo ser prevista y que los procedimientos ordinarios resultarían ineficaces o inoportunos para atender la situación de forma oportuna. En este escenario, la entidad contratante debe dejar constancia motivada de los hechos que configuran la urgencia y de las razones por las cuales la contratación directa es el único mecanismo viable para dar respuesta inmediata.

Otra causal relevante es la que procede cuando no existen oferentes que puedan concurrir en condiciones de competencia, situación que puede presentarse, por ejemplo, cuando el objeto del contrato solo puede ser ejecutado por un proveedor determinado en razón de derechos exclusivos, patentes, tecnologías protegidas, o

condiciones técnicas particulares que excluyen la posibilidad de pluralidad. En estos casos, el procedimiento debe estar sustentado en estudios de mercado que demuestren la inexistencia de competencia efectiva y en un análisis que permita descartar el fraccionamiento indebido del contrato o el direccionamiento artificial del proceso.

Asimismo, se incluye dentro de este grupo la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, entendidos como aquellos que, por su naturaleza, se vinculan a conocimientos especializados y no pueden ser adquiridos mediante procesos competitivos tradicionales. La jurisprudencia y la normativa han delimitado esta causal, exigiendo que la necesidad del servicio esté claramente justificada, que la persona natural o jurídica contratada cuente con las calidades exigidas para el desarrollo de la labor, y que su vinculación no constituya una forma encubierta de relación laboral o de provisión de cargos permanentes.

Una de las causales más significativas es la establecida en el literal l), introducido por la Ley 2160 de 2021 y complementado por la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que dispuso la contratación directa entre entidades estatales y comunidades indígenas. Este literal representa un avance importante, por cuanto permite a cabildos y asociaciones indígenas contratar directamente para ejecutar proyectos vinculados al desarrollo de sus comunidades, fortaleciendo el gobierno propio, la identidad cultural y la autonomía. Además, se contempla la ejecución de obras públicas relacionadas con infraestructura social y transporte, bajo un enfoque diferencial que respete la idoneidad de las comunidades, lo que refuerza la garantía de derechos y el desarrollo sostenible en los territorios indígenas. Ha de agregarse a lo anterior la contratación con consejos comunitarios de comunidades negras y organizaciones afrocolombianas, así como la compra directa de productos agropecuarios a comunidades indígenas y afrodescendientes en situaciones de emergencia, atendiendo a lo dispuesto en los literales m), n) y o).

Todas estas disposiciones buscan promover la inclusión social, proteger los derechos de estas poblaciones y fomentar el desarrollo económico local, en línea con los principios de equidad y justicia social, por lo que la contratación directa se convierte así en una herramienta estratégica del Estado para responder con eficiencia a determinadas circunstancias jurídicas, sociales y operativas que no se adecuan al modelo competitivo ordinario, lo que no obsta para que se exija un alto grado de responsabilidad institucional, el respectivo y suficiente soporte técnico-jurídico y una motivación clara que justifique su procedencia.

La inclusión, entonces, de mecanismos como el previsto en el literal l) refuerzan el compromiso del Estado con la diversidad étnica y cultural del país, permitiendo y favoreciendo que los recursos públicos lleguen de forma directa y eficaz a territorios históricamente excluidos, y reconociendo la capacidad de estas comunidades para liderar la ejecución de sus propios procesos de desarrollo.

3.

EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ESPECIAL PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA OFICIAL

La implementación de esquemas contractuales alternativos al régimen general ha adquirido relevancia en el marco de la contratación pública colombiana, atendiendo a una demanda de estructuras flexibles, especializadas y técnicamente robustas, ya que la infraestructura educativa oficial, por su impacto social, territorial y presupuestal, ha exigido el diseño de mecanismos jurídicos que permitan articular múltiples fuentes de financiación, asegurar la continuidad de los proyectos y superar las restricciones operativas e institucionales que históricamente han limitado la ejecución oportuna de la inversión pública en este sector.

En virtud de ello, el tránsito hacia modelos fiduciarios con vocación ejecutora no sólo representa una de las transformaciones más significativas en la gestión pública contractual de las últimas décadas, sino que ha llevado a que la figura del patrimonio autónomo administrado por una sociedad fiduciaria sea cada vez más utilizada para viabilizar proyectos complejos, especialmente en sectores como infraestructura vial, salud, educación y vivienda. En el ámbito educativo, en particular, no responde a una mera externalización operativa, sino a una estrategia de gobernanza contractual que redistribuye funciones entre el Estado, los operadores fiduciarios y los órganos de decisión colegiada, buscando mayor eficiencia, control y trazabilidad en la ejecución de recursos públicos.

Este modelo de contratación especial no implica una desregulación ni una evasión del derecho administrativo. Por el contrario, supone la articulación de un régimen mixto donde coexisten elementos de derecho privado -por virtud del negocio fiduciario- con principios rectores del derecho administrativo, en particular los que rigen la

contratación estatal. Esta confluencia normativa genera tensiones interpretativas y desafíos operativos que exigen un análisis riguroso desde la perspectiva jurídica. La pregunta sobre la naturaleza de los actos y contratos celebrados al interior del patrimonio autónomo, la responsabilidad de los intervinientes y la aplicación o no del Estatuto General de Contratación se tornan especialmente relevantes.

En efecto, la ejecución contractual bajo este esquema plantea retos en materia de control fiscal, responsabilidad disciplinaria y trazabilidad del gasto. A pesar de no tratarse de una entidad estatal en sentido estricto, el patrimonio autónomo ejecuta recursos públicos para fines públicos, esta paradoja funcional obliga a una lectura sistemática del ordenamiento jurídico colombiano, que permita delimitar con claridad los contornos jurídicos del régimen aplicable, sin desnaturalizar ni el modelo fiduciario ni los postulados de la gestión pública transparente.

El estudio del caso del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) permite ilustrar con precisión la operación práctica de este modelo. No se trata únicamente de una fiducia mercantil, sino de un instrumento normativamente diseñado para responder a las necesidades del sistema educativo nacional en materia de infraestructura. En este contexto, la caracterización jurídica del patrimonio autónomo del FFIE, la distribución de competencias entre sus órganos de gestión, y el alcance de su autonomía contractual, se erigen como temas centrales para comprender las especificidades de este régimen especial.

Asimismo, el análisis del FFIE no puede desligarse de las consideraciones estructurales de política pública. La construcción y mejoramiento de infraestructura educativa no solo cumple un mandato legal y constitucional, sino que incide directamente en la garantía de derechos fundamentales, en particular el derecho a la educación y la igualdad material. De allí que el diseño normativo y operativo de este modelo de contratación deba ser examinado no solo desde la lógica contractual, sino también desde un enfoque de derechos, eficiencia administrativa y equidad territorial.

Este capítulo, por tanto, se orienta a examinar de manera crítica y detallada el régimen jurídico aplicable a la ejecución de obras de infraestructura educativa oficial a través del patrimonio autónomo del FFIE. El análisis parte de su fundamento legal y naturaleza jurídica, para luego explorar el procedimiento de contratación establecido en su Manual de Contratación y la forma en que se concilian los principios del derecho privado con los principios rectores de la contratación pública. De esta manera, se busca identificar los aportes, límites y retos del modelo, con especial atención a su impacto en la ejecución eficaz, transparente y oportuna de los recursos públicos destinados al sector educativo.

3.1 Régimen y naturaleza del PA-FFIE

Respecto al régimen especial a través del cual se constituyen patrimonios autónomos para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa oficial, resulta imperativo analizar su procedencia y naturaleza.

Así las cosas y en consonancia a la creación de “Fondos Cuenta” mediante el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto como un instrumento jurídico para la prestación de un servicio público, el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, en adelante FFIE, el cual corresponde a una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional sin personería jurídica, cuyo objeto es la viabilización y financiación de proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos. Se precisa que, la citada disposición permitió la posibilidad de constituir patrimonios autónomos regidos por normas de derecho privado.

Bajo este orden, y con el fin de seleccionar a la sociedad fiduciaria que tendría a su cargo la administración y vocería del patrimonio autónomo de infraestructura educativa, el Ministerio de Educación Nacional adelantó la licitación pública LP-MEN-018-2015, como resultado de este proceso, se seleccionó al Consorcio FFIE Alianza BBVA.

Con la suscripción del Contrato de Fiducia Mercantil 1380 de 2015, entre el Ministerio de Educación Nacional y el referido consorcio, se constituyó el Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa - FFIE, contrato de fiducia que materializó la aplicación de normas de derecho privado en la ejecución de obras de carácter oficial, pese a que, en gran parte, sus fuentes de financiación correspondan a recursos públicos.

Es de resaltar que el Contrato 1380 de 2015, estableció que el Patrimonio Autónomo del FFIE está compuesto por dos órganos de gestión, el Comité Fiduciario y el Comité Técnico. Estos órganos colegiados tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre la ejecución del contrato de fiducia mercantil y, en general, de abordar todos los aspectos relacionados con el desarrollo de los proyectos de infraestructura educativa oficial.

Ahora bien, al estudiar la naturaleza jurídica del Patrimonio Autónomo del FFIE, es oportuno traer a colación el pronunciamiento del 14 de diciembre de 2005 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2005), a través del cual precisó lo siguiente:

A los patrimonios autónomos derivados de contratos de fiducia mercantil no se les aplican en su operación las disposiciones sobre disponibilidad presupuestal y autorización de vigencias futuras. En efecto, como ya se dijo, *los patrimonios autónomos consisten en una suma de dinero o un conjunto de bienes que es manejado por la sociedad fiduciaria con contabilidad separada e independiente de los demás fideicomisos y de su propio patrimonio, pero no constituyen una persona jurídica, ni son entidades públicas así sean conformados inicialmente*

por aportes públicos, ni son tampoco Secciones del Presupuesto Nacional, en los términos del artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de manera que pudiera decirse que estén sometidos a esa normatividad. Adicionalmente, su propia naturaleza implica la transferencia del derecho de dominio por lo que los bienes salen del patrimonio del fiduciante público quedando afectados a una destinación específica irreversible hasta que se cumpla la finalidad prevista. Su gestión y manejo se somete, en fin, a una normatividad propia y diferente a la de los bienes que conserva el fiduciante público” (Concepto 1705).

Con base en la postura del Consejo de Estado, es evidente que, conforme al ordenamiento jurídico colombiano, los patrimonios autónomos, como en el caso del Patrimonio Autónomo del FFIE, no tienen la naturaleza de entidades públicas. En consecuencia, los contratos que se celebren en el marco de estos patrimonios autónomos no se consideran contratos estatales. No obstante, las actuaciones realizadas a través de estas figuras jurídicas deben observar y salvaguardar los principios propios de la contratación pública.

Es importante tener en cuenta que, en cumplimiento de lo preceptuado en el Artículo 2.3.9.2.6 del Decreto 1433 de 2020:

Sin perjuicio de la autonomía presupuestal y contractual del FFIE, al momento de celebrarse el contrato de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos, deberá preverse la conformación de unidades de gestión integradas por profesionales idóneos, que tendrán como objetivo garantizar la planeación, diseño, implementación, desarrollo, y seguimiento de los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa. (Decreto No. 1433 de 2020)

Paralelamente a la constitución del patrimonio autónomo del FFIE, se conformó una unidad de gestión que tiene como propósito realizar la asistencia técnica, jurídica y financiera necesaria para la estructuración de los proyectos de infraestructura educativa oficial.

La configuración jurídica del FFIE como patrimonio autónomo administrado mediante fiducia mercantil genera un régimen de contratación especial que se enmarca dentro de lo que podría denominarse un modelo de gobernanza contractual diferenciado. A través de este modelo, se habilita la ejecución de recursos públicos mediante estructuras fiduciarias sujetas a normas de derecho privado, sin que ello suponga la pérdida de control institucional o el desapego a los principios rectores de la función pública. Por el contrario, esta arquitectura normativa permite una mayor flexibilidad operativa en la gestión de proyectos estratégicos, preservando a la vez los valores de transparencia, planeación y responsabilidad que soportan el ordenamiento jurídico colombiano en materia contractual.

El carácter especial del FFIE no radica exclusivamente en su régimen jurídico sustantivo, sino en la forma en que articula la actuación del Estado con operadores fiduciarios, bajo un esquema colegiado de toma de decisiones que busca equilibrar la autonomía funcional del patrimonio con los fines constitucionales de la contratación pública. En ese sentido, su naturaleza no puede entenderse como una mera transferencia técnica, sino como una modalidad compleja de gestión contractual que responde a la necesidad de estructurar proyectos de alto impacto social bajo principios de eficiencia y control.

De ahí que el estudio del Patrimonio Autónomo del FFIE exija comprender que su singularidad no reside en apartarse de la normatividad que rige en estricto sentido la contratación estatal, sino en adaptar las herramientas del derecho privado a la lógica del interés público, permitiendo así una gestión más ágil y focalizada de la infraestructura educativa. En este contexto, la naturaleza jurídica del FFIE habilita un espacio de intersección normativa en el que se combinan elementos fiduciarios, principios constitucionales y estructuras administrativas colaborativas. Esta particular confluencia será abordada en detalle en el siguiente acápite, al analizar el contenido, alcance y estructura del Manual de Contratación del Patrimonio Autónomo del FFIE.

3.2 Manual de contratación del PA-FFIE

La adopción del Manual de Contratación del Patrimonio Autónomo del FFIE constituye uno de los pilares normativos y operativos de este régimen especial, al consolidar un marco interno que regula las etapas de planeación, estructuración, selección, ejecución y cierre contractual. Aunque los contratos celebrados en el marco del FFIE se rigen por el derecho privado, el manual impone a todos los intervinientes el deber de respetar los principios rectores de la contratación pública y de la función administrativa, conforme a los artículos 209 y 267 de la Constitución Política 1991. Ello configura un régimen mixto que, si bien flexibiliza ciertos procedimientos, preserva las garantías esenciales de transparencia, eficiencia, economía, responsabilidad y selección objetiva. En la siguiente **Tabla 1** se podrá observar las diferencias de los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, economía, responsabilidad y selección objetiva e igualdad, en cuanto su aplicación:

Tabla 1

Comparativa principios contratación Estatal.

Principio Rector	Modelo PA-FFIE (Derecho Privado)	Contratación Estatal Tradicional (Derecho Público)
Legalidad	Autonomía de la voluntad; se rige por lo pactado en el contrato y el derecho privado.	Estricto cumplimiento de normas de orden público; se rige por la Ley 80 de 1993.
Transparencia	Selección objetiva basada en la confianza y el manual de contratación; rendición de cuentas.	Publicidad de todos los actos; uso de plataformas como SECOP; pluralidad de oferentes.
Eficiencia	Maximización de resultados y optimización de recursos; agilidad en la ejecución.	Cumplimiento estricto de los fines estatales, aunque puede implicar mayor rigidez burocrática.
Economía	Reducción de costos de transacción y financieros; mejor gestión del riesgo.	Selección de la oferta más favorable; control sobre el gasto público.
Responsabilidad y Selección Objetiva	Responsabilidad contractual de las partes y extracontractual de	Responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal de los servidores

	la fiduciaria. La selección públicos y contratistas. La objetiva opera a través del selección objetiva opera a través del Manual del PA-FFFIE del Estatuto de Contratación pública.
Igualdad	Trato igualitario a todos los oferentes que cumplan los requisitos. Garantía de participación en igualdad de condiciones para todos los interesados.

Fuente: Elaboración Propia (2026).

Como observamos en la anterior matriz, en el Manual actual del PA-FFIE se incorporan los principios obligatorios de la contratación, para llegar a una lógica de eficiencia en los resultados de la entrega de obras públicas.

Ahora bien, este documento fue aprobado por el Comité Fiduciario del PA-FFIE, previa recomendación del Comité Técnico, en virtud de las competencias previstas en el Contrato de Fiducia Mercantil 1380 de 2015. Su contenido normativo no es meramente operativo: establece reglas sustantivas para la contratación, define los métodos de selección aplicables y estructura los procedimientos para la adquisición de bienes, servicios, obras y consultorías, tanto en el marco misional como en lo relacionado con el funcionamiento interno de la Unidad de Gestión. Así, se erige como un instrumento de gobernanza contractual que adapta las exigencias del sistema educativo público a una lógica fiduciaria especializada.

El régimen legal aplicable dentro del FFIE, tal como se establece en el propio manual, será el derecho privado, con aplicación supletiva de los códigos civil y comercial. No obstante, se destaca la sujeción a los principios rectores de la contratación pública. En el capítulo en el que se abordaron los principios rectores de la contratación, se demostró que, en virtud de los mandatos constitucionales y la finalidad pública de los recursos ejecutados, dichos principios conservan plena vigencia, incluso al interior de figuras jurídicas propias del derecho privado como los patrimonios autónomos.

En esa línea, el Manual enfatiza que todas las personas involucradas en el proceso contractual -incluidos los órganos de decisión fiduciaria y la Unidad de Gestión del

FFIE-deben observar los principios del Estatuto de la Contratación Pública, y se encuentran sujetas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades propio de la contratación estatal. La normatividad aplicable no se limita al documento manual propiamente dicho, sino que incluye las disposiciones complementarias expedidas para el desarrollo del FFIE, así como los estándares definidos por Colombia Compra Eficiente en materia de contratación pública.

Desde el punto de vista metodológico, el Manual de Contratación del PA-FFIE reproduce una arquitectura semejante a la del Estatuto General de Contratación, mediante la tipificación de tres métodos principales de selección: la Invitación Abierta, que guarda similitud con la licitación pública; la Invitación Cerrada, que corresponde funcionalmente a la selección abreviada; y la Invitación Directa, equiparable a la modalidad de contratación directa. Esta homologación conceptual permite analizar las figuras del manual con base en los desarrollos normativos y jurisprudenciales ya estudiados en capítulos anteriores. Por lo anterior dentro de esta forma de gobernanza contractual es importante evidenciar los rasgos diferenciadores como se observa en la Tabla 2, en lo que respecta a su funcionamiento general entre el modelo PA-FFIE y la Ley actual 80 de 1993:

Tabla 2

Matriz comparativa funcionamiento general PA-FFIE y Ley 80 de 1993.

Categoría Comparativa	Variable	Modelo (Régimen fiduciario)	PA-FFIE Especial	Contratación Estatal Tradicional (Régimen 80/1993)	Ley
I. Marco General	Naturaleza Jurídica	Régimen Régimen Combinación de elementos de privado con funcionales de público.	Especial. Mixto: de derecho reglas derecho	Contrato Administrativo. Régimen de Derecho Público.	

II. Principios y Responsabilidad	Régimen Legal Aplicable	Derecho Privado (aplicación supletiva de Códigos Civil y de Comercio). Sujeción a estándares de Colombia Compra Eficiente.	Derecho Público (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública).
	Fuentes de Recursos	Patrimonio Autónomo, aportes de diversas entidades (MEN, ET), de la Nación (recursos segregación fiduciaria. Finalidad pública de los recursos.	Presupuesto General de la Nación (recursos específicos asignados).
	Gobernanza y Aprobación	Manual aprobado por Comité Fiduciario, previa recomendación del Comité Técnico del Contrato de Fiducia (Competencias del Contrato de Fiducia 1380/2015).	Normas de orden público fijadas por el Legislador; resoluciones y manuales internos de cada entidad estatal.
	Principios Rectores	Obligatoriedad de respetar los principios constitucionales de la función administrativa y contratación pública (Arts. 209 y 267 CP): Transparencia, eficiencia, economía, responsabilidad y selección objetiva. Conservan plena vigencia a pesar de la figura fiduciaria.	Principios del Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80/1993 y Ley 1150/2007) y Principios Constitucionales (Art. 209 CP).
III. Etapas Contractuales	Régimen de Inhabilidades	Sujeto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades propio de la contratación estatal.	Sujeto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades definido constitucional y legalmente (Ley 80).
	Planeación y Estructuración	Fuerte énfasis en la estructuración previa a cargo de la Unidad de Gestión: Análisis del sector, determinación de riesgos y viabilidad	Etapas Precontractual: Estudios y documentos previos, análisis de sector, análisis de riesgos y viabilidad

		valor estimado, estudio de presupuestal riesgos, garantías, plan de (Principio de seguimiento contractual y Planeación). Documento Justificativo de la Contratación (enfoque preventivo).	de
Ejecución de Obra		Enfoque en la eficacia contractual y cumplimiento de hitos; mayor agilidad operativa por el modelo fiduciario.	Enfoque en la formalidad administrativa y trámites; tendencia a la rigidez procedimental.
Control y Vigilancia		Régimen Mixto: Control financiero (Fiduciaria, Supervisión e Interventoría integral), interventoría, control y auditoría interna y fiscal de las externa, control de contralorías, control siniestralidad. Integración disciplinario de elementos de control (Ministerio Público). del contrato estatal.	
Método de Alta Competencia		Invitación Abierta: Homóloga funcional de la Licitación Pública. Abierta al público en general (natural, jurídica, consorcios, UT). Simplifica procedimientos manteniendo la participación competitiva.	Licitación Pública: Método por excelencia de la contratación estatal. Estrictamente regulado en tiempos y formalidades.
IV. Métodos de Selección.	Método Simplificado	Invitación Cerrada: Homóloga funcional de la Selección Abreviada. Selección Abreviada: Limitada a proponentes evaluados previamente como idóneos (mínimo 3). Agiliza reduciendo tiempos de adjudicación.	Selección Abreviada: Modalidad para menor cuantía, licitaciones desiertas, etc.
	Método Excepcional	Invitación Directa: Contratación Directa: Homóloga funcional de la Modalidad Contratación Directa. excepcional, Permite adquirir sin taxativamente pluralidad de ofertas en enumerada en la ley.	

		casos específicos (baja cuantía, urgencia, proveedor único). Exige trazabilidad y Documento Justificativo.
V. Detalle de los Métodos de Selección FFIE	de Invitación PA- Abierta	Causales: Contratistas de obra, consultoría u otros; obligatorio si presupuesto ≥ 5.000 SMLMV.
VI. Análisis Comparativo Final	Siniestralidad y Eficiencia	Tendencia a menor siniestralidad, mejores plazos, mayor agilidad y adaptabilidad frente a desafíos operativos. Tendencia a mayor siniestralidad, demoras y sobrecostos por rigidez procedimental.
	Resultado y Evolución	Modelo que combina eficiencia fiduciaria con Modelo tradicional integridad del derecho estructurado en público. Modelo inclusivo normas de orden público estrictas, con y dinámico que potencializa los principios de la contratación pública. prolongación de Sirve de referencia para la procesos por trámites evolución de los sistemas formales. de contratación estatal.

Fuente: Elaboración Propia (2026).

La anterior Tabla evidencia que este régimen especial logra realmente armonizar la protección al interés general y los recursos públicos, con la operatividad propia de los negocios fiduciarios. No obstante, el manual introduce particularidades relevantes en cuanto a los umbrales, procedimientos y criterios de elegibilidad, lo que exige un análisis detallado para comprender en qué medida estas similitudes son solo formales o si, por el contrario, preservan el espíritu garantista de los procesos competitivos de la contratación estatal.

Una de las fortalezas del manual es su insistencia en la estructuración previa, que comprende el análisis del sector, la determinación del valor estimado, el estudio de riesgos, la definición de garantías, la planeación del seguimiento contractual y la

elaboración del Documento Justificativo de la Contratación. Esta fase, a cargo de la Unidad de Gestión, refleja el principio de planeación y materializa un enfoque preventivo frente a los riesgos de ejecución, en sintonía con los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales de la contratación estatal en Colombia.

Desde la perspectiva del principio de transparencia, el manual exige la publicación de las Condiciones de Participación, el traslado de informes de evaluación, la posibilidad de presentar observaciones y la realización de audiencias de conformación o selección de oferentes. Así, a pesar de no estar regulado por la Ley 80 de 1993 ni por la Ley 1150 de 2007, el proceso conserva elementos esenciales del debido proceso administrativo contractual, lo que constituye una garantía para los oferentes y un instrumento de legitimación del procedimiento.

En síntesis, el Manual de Contratación del PA-FFIE es un instrumento que combina elementos propios del derecho privado con reglas funcionales del derecho público, diseñadas para asegurar la eficiencia, integridad y trazabilidad en la ejecución de proyectos de infraestructura educativa (Alianza Fiduciaria, s.f.), integración del derecho privado con elementos del contrato estatal que, como señala Benavides Russi (2009), reafirma la necesidad de cambio y evolución de la relación contractual entre el Estado y los particulares. El análisis detallado de las modalidades de contratación permitirá identificar en qué medida este régimen especial cumple con los principios que rigen la contratación estatal y si sus mecanismos de selección son idóneos para salvaguardar el interés general en contextos de ejecución fiduciaria.

3.2.1 Invitación abierta

Según el Manual de Contratación del PA-FFIE, corresponde al método de selección de contratistas de obra, consultoría y demás negocios jurídicos requeridos para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, en el que cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de conformidad con la normatividad vigente,

pueda presentar oferta. Asimismo, se estableció que podrán hacerlo las promesas de sociedad futura, los consorcios, uniones temporales o cualquier otra forma asociativa capaz de celebrar contratos, conforme a las disposiciones legales vigentes colombianas.

La Invitación Abierta procede para seleccionar contratistas para cualquier negocio jurídico que deba ser celebrado en el marco del Patrimonio Autónomo y será obligatorio para aquellos cuyo presupuesto estimado sea igual o superior a 5.000 SMLMV de la fecha de inicio de la invitación. La invitación debe estar dirigida al público en general y debe estar acompañada de las Condiciones de Participación correspondientes estructurados por parte de la Unidad de Gestión.

Su procedimiento consta de varias etapas. Primero, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, que actúa como vocero y administrador del PA-FFIE, publica las condiciones de participación en la página web de Alianza Fiduciaria, tras recibir las instrucciones del Comité Fiduciario. Posteriormente, se abre un período para que los interesados presenten observaciones a las condiciones, a las cuales se les da respuesta y, de ser necesario, dan lugar a modificaciones en las condiciones de participación contractual publicadas. Una vez cerrada la invitación, se radican las ofertas y se conforma un comité evaluador encargado de elaborar un informe preliminar que evalúa las propuestas recibidas. Este informe es publicado para que los interesados puedan subsanar requisitos habilitantes y presentar observaciones. Tras resolver las observaciones, se emite un informe final de evaluación que da lugar a la audiencia de selección, donde se conforma la lista de elegibles a fin de asignar de manera posterior el contrato que resulte de dicho proceso.

De lo anterior, este método constituye un mecanismo robusto y alineado con los principios rectores de la contratación pública, adaptado a las características particulares del régimen del PA-FFIE. Su diseño procedimental y su apertura a la competencia fortalecen la confianza en los procesos contractuales, pero su efectividad depende de una ejecución rigurosa que respalde la legitimidad de los resultados obtenidos,

asegurando que estos se traduzcan en mejoras tangibles para la infraestructura educativa oficial del país.

La modalidad de Invitación Abierta dentro del PA-FFIE no solo refleja una traslación funcional de la licitación pública, sino que además evidencia una voluntad institucional de preservar el principio de pluralidad de oferentes como garantía de transparencia en la asignación de recursos. Al permitir la participación de cualquier interesado que cumpla con los requisitos habilitantes, esta figura promueve condiciones objetivas de acceso al proceso, reduciendo el riesgo de direccionamiento o favorecimiento indebido, y alineándose con los postulados constitucionales que orientan la contratación estatal, en particular los de selección objetiva, igualdad y moralidad administrativa.

Asimismo, resulta destacable que el procedimiento prevea mecanismos de participación y control ciudadano, como la publicación del informe preliminar y la posibilidad de presentar observaciones antes de la decisión definitiva. Estas etapas no son meramente formales, sino que representan espacios efectivos para la defensa del debido proceso contractual, y permiten a los oferentes ejercer un control sustancial sobre la evaluación de sus propuestas. Dicha estructura procedimental, integrada al régimen fiduciario, consolida una forma avanzada de contratación pública, en la que la apertura competitiva coexiste con la agilidad operativa del modelo fiduciario.

3.2.2 Invitación cerrada

Al igual que la anterior, la invitación cerrada constituye un método de selección diseñado para contratar obras, consultorías y otros negocios jurídicos necesarios para proyectos de infraestructura educativa oficial, si bien aplica en procesos declarados fallidos en una invitación abierta o cuando el presupuesto estimado del contrato oscila entre 1.000 y 4.999 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la fecha en que abre la invitación. Se caracteriza por su enfoque específico y controlado, dirigido a un grupo mínimo de tres proveedores previamente seleccionados a partir de

un estudio del sector adelantado por la respectiva Unidad de Gestión, los cuales deben satisfacer los requisitos establecidos en las Condiciones de Participación, y mediante el proceso se selecciona una oferta o se conforma una lista de elegibles para la suscripción de contratos.

Se trata de modalidad de selección que combina agilidad y transparencia al limitar la participación a proponentes previamente evaluados como idóneos, lo que permite procesos más focalizados y eficientes. Sin embargo, este enfoque exige una rigurosa justificación y documentación para evitar cualquier percepción de favoritismo o exclusión injustificada. Además, el equilibrio entre garantizar un acceso competitivo y seleccionar a los participantes más calificados depende de la solidez técnica de los estudios de mercado y la claridad en las Condiciones de Participación Contractual.

El Manual de Contratación del PA-FFIE exige que, previo a la remisión de la invitación, se realice un estudio de sector detallado por parte del Grupo Estructurador de la Unidad de Gestión. Este estudio consiste en identificar proveedores con experiencia acreditada y capacidad técnica para asumir el objeto contractual. A partir de esta caracterización del mercado, se seleccionan al menos tres posibles oferentes, a quienes se envía la invitación y las respectivas Condiciones de Participación.

El proceso contractual se desarrolla mediante fases similares a las de la invitación abierta, incluyendo: observaciones a las condiciones, publicación del informe preliminar de evaluación, subsanación de requisitos habilitantes, observaciones al informe, publicación del informe final, conformación o audiencia de selección y, finalmente, instrucción de adjudicación. No obstante, a diferencia del proceso abierto, estas etapas se realizan de forma más acotada y sin publicidad previa generalizada, lo cual exige un estándar reforzado de motivación institucional para cada decisión adoptada.

La Invitación Cerrada se fundamenta en una necesidad operativa del modelo fiduciario: permitir contrataciones ágiles sin sacrificar el principio de selección objetiva. La restricción en el número de participantes no puede entenderse como una excepción al

deber de transparencia, sino como una medida de eficiencia condicionada al cumplimiento estricto de requisitos previos que justifican su procedencia. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que incluso en procedimientos restringidos, el deber de motivación y el respeto a los principios rectores son exigencias ineludibles en la contratación con recursos públicos.

Este método también se justifica en términos de economía procesal, especialmente en escenarios donde el objeto contractual, por su naturaleza técnica o presupuestal, no amerita una invitación abierta que prolongue injustificadamente los tiempos de ejecución. Sin embargo, esta economía no puede traducirse en discrecionalidad. En tal sentido, el Manual obliga a que el Comité Fiduciario y el Comité Técnico validen el procedimiento y documenten cada decisión adoptada, garantizando así un ejercicio reglado del poder de selección fiduciaria.

La configuración de listas de elegibles como resultado del proceso de invitación cerrada representa una medida adicional de control, en el sentido que evita asignaciones automáticas. Estas listas, al igual que en la invitación abierta, deben mantenerse actualizadas y su uso debe estar debidamente soportado mediante actas e informes de priorización. Lo mencionado, refuerza la trazabilidad del proceso y permite realizar asignaciones por etapas, conforme a la disponibilidad financiera o técnica de cada proyecto.

En suma, la invitación cerrada en el PA-FFIE es una modalidad híbrida que equilibra la necesidad de eficiencia con el respeto a los principios de legalidad, planeación y selección objetiva. Su adecuada aplicación exige rigor metodológico, soporte documental robusto y control funcional por parte de los órganos fiduciarios. En los capítulos anteriores se evidenció cómo figuras similares en la contratación estatal - como la selección abreviada por menor cuantía o licitación desierta- han sido objeto de exigencias normativas y jurisprudenciales estrictas. En el régimen del PA-FFIE, estas exigencias se trasladan a la esfera fiduciaria bajo la forma de estándares técnicos,

estudios previos y reglas de procedimiento claramente definidas en el Manual de Contratación.

3.2.3 Invitación directa

Constituye el método de selección que permite adquirir bienes o servicios sin necesidad de contar con pluralidad de ofertas, siempre que se cumplan ciertos criterios relacionados con las características del bien o servicio, la naturaleza del proveedor, las condiciones del mercado, las necesidades específicas o la urgencia de la contratación. Este método ofrece flexibilidad al no requerir otros procedimientos de adquisición establecidos, pero exige la elaboración de un Documento Justificativo de la Contratación y la recepción de al menos una oferta que respalde el proceso.

La invitación directa se aplica en diversos casos específicos, como los contratos cuyo valor no exceda los 999 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) al inicio de la invitación, convenios celebrados con entidades públicas, contratos derivados de eventos de caso fortuito o fuerza mayor, prestación de servicios, invitaciones cerradas fallidas, o situaciones en las que solo exista un único proveedor en el mercado.

Una de las causales más relevantes, introducida en concordancia con la Ley 2160 de 2021 y complementado por la Ley 2294 de 2023 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, permite celebrar contratos directamente con Cabildos Indígenas, Autoridades Tradicionales Indígenas, Asociaciones de Resguardos, así como con Organizaciones y/o Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras. Estas comunidades pueden gestionar directamente diseños, estudios técnicos, consultorías y obras en sus territorios, siempre que acrediten capacidad jurídica, técnica y financiera. Este marco se fundamenta en disposiciones legales que reconocen la autonomía y la importancia de promover el

desarrollo en estos territorios, reflejando un compromiso con la inclusión social y el fortalecimiento de las comunidades.

En resumen, la contratación directa combina agilidad y flexibilidad para atender necesidades específicas de contratación, al tiempo que incluye mecanismos para garantizar transparencia y equidad.

Del análisis realizado frente a las modalidades de selección contempladas en el Manual de Contratación del PA-FFIE para la ejecución de obras de infraestructura educativa oficial, se observa que, sin lugar a duda, introduce al sistema jurídico colombiano un enfoque innovador que busca optimizar la gestión de recursos y acelerar la ejecución de proyectos mediante un marco normativo más ágil y adaptado a las necesidades específicas del sector educativo. Sin perder de vista que, su incorporación deberá procurar por la salvaguarda de los principios propios de la contratación pública.

No debe perderse de vista que la Invitación Directa, si bien reduce los tiempos y procedimientos requeridos en otras modalidades, no excluye la exigencia de trazabilidad, motivación y verificación de condiciones objetivas para su procedencia. En este sentido, la legitimidad del proceso no radica únicamente en su habilitación normativa, sino en la correcta estructuración de los soportes que acrediten la urgencia, exclusividad o particularidad del objeto, según sea el caso. La debida elaboración del Documento Justificativo de la Contratación y la validación por parte de los órganos fiduciarios resultan indispensables para asegurar que esta modalidad no se convierta en una vía de excepción rutinaria.

Por tanto, su uso debe estar estrictamente circunscrito a las causales previstas y aplicarse con criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, conforme a los principios que rigen la contratación con recursos públicos. Como se expuso en los capítulos dedicados a los principios, la flexibilidad procedimental no puede implicar una renuncia a los principios constitucionales de transparencia, moralidad y selección objetiva. El modelo PA-FFIE exige, en consecuencia, que incluso en la

contratación directa se respeten estándares técnicos y jurídicos que garanticen la correcta administración de los recursos del patrimonio autónomo.

3.3 El Régimen Especial de contratación en la ejecución de obras de infraestructura educativa oficial

La comparación entre las modalidades de selección establecidas en el Estatuto General de Contratación Pública y las adoptadas en el Manual de Contratación del PA-FFIE revela un enfoque evolutivo hacia una gestión más eficiente y ágil. Aunque el Manual del PA-FFIE se rige por normas de derecho privado, su diseño está profundamente alineado con los principios propios de la contratación estatal, como la transparencia, objetividad e igualdad. Este artículo reflexiona sobre cómo este régimen especial no solo respeta, sino que optimiza dichos principios, posicionándose como un modelo más dinámico y adecuado para atender las demandas de infraestructura educativa oficial en el país.

Tanto la modalidad de Licitación pública como la de Invitación abierta, integran la apertura al público y la transparencia como ejes centrales, no obstante, la segunda, si bien está inspirada en la licitación pública, simplifica los procedimientos con el fin de adaptarlos a las características específicas del sector educativo. Este modelo permite una participación competitiva, pero con menos barreras, hecho que dinamiza los procesos y reduce los tiempos de ejecución, además que, dada la obligatoriedad de la Invitación abierta en contratos de gran cuantía, no solo se refuerza la transparencia, sino que se asegura que la selección de contratistas se lleve a cabo bajo criterios objetivos que garanticen la idoneidad y capacidad técnica de los participantes, aspecto particularmente relevante en el contexto de la infraestructura educativa oficial, donde las inversiones deben ser ejecutadas con altos estándares de calidad y dentro de los plazos establecidos para evitar afectaciones a las comunidades educativas beneficiarias.

Por otro lado, la flexibilidad normativa que ofrece el Manual de Contratación del PA-FFIE permite realizar ajustes oportunos frente a los desafíos operativos que puedan surgir durante el proceso, lo cual no solo dinamiza los procedimientos, sino que también

refuerza la eficacia en la asignación de recursos, asegurando que los contratos se ejecuten de manera eficiente y alineada con los objetivos estratégicos del proyecto.

Por su parte, la Selección Abreviada y la Invitación Cerrada evidencian similitudes significativas, particularmente en su aplicación a procesos de menor cuantía y en los casos donde procesos previos, como la licitación o la invitación abierta, han sido declarados desiertos o fallidos. Ambas modalidades buscan agilizar los procedimientos contractuales, reduciendo los tiempos de asignación y/o adjudicación sin comprometer los principios de transparencia y objetividad que rigen la contratación pública.

La Invitación Cerrada del PA-FFIE, sin embargo, se destaca por integrar un enfoque más práctico y adaptado a las necesidades de la infraestructura educativa oficial. Al limitar los participantes a aquellos previamente evaluados como idóneos, este modelo permite garantizar un mayor control sobre el proceso y enfocar los esfuerzos en proponentes que ya cumplen con los criterios técnicos, financieros y jurídicos necesarios. En esa medida, no solo se facilita la selección del contratista más adecuado, sino que también se minimiza el riesgo de retrasos derivados de la participación de proponentes no calificados, lo que contribuye a la eficiencia del proceso.

En cuanto a la Contratación Directa y la Invitación Directa, se evidencian notables similitudes que demuestran cómo ambos esquemas responden a necesidades excepcionales o específicas. Estas modalidades permiten la selección de contratistas sin competencia abierta en situaciones como la falta de pluralidad de oferentes, la urgencia derivada de casos fortuitos o fuerza mayor, o la atención de necesidades técnicas particulares.

Un aspecto especialmente relevante en ambos modelos es la incorporación de causales de contratación dirigidas a comunidades indígenas, cabildos indígenas, autoridades tradicionales, asociaciones de cabildos y consejos comunitarios de comunidades negras, raizales y palenqueras. Esta causal, introducida en el Estatuto General de Contratación Pública mediante la Ley 2160 de 2021 y fortalecida por la Ley 2294 de 2023, que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la

Vida”, también se encuentra reflejada en la Invitación Directa del PA-FFIE, que adopta este marco normativo como parte integral de su estructura de contratación.

Lo anterior destaca la finalidad de ambas modalidades, consistente en fortalecer el gobierno propio, preservar la identidad cultural y promover la diversidad étnica del país. Al considerarse sujetos de especial protección constitucional, estas comunidades tienen la capacidad de ejecutar obras en sus territorios bajo un enfoque diferencial, garantizando así que los proyectos se adapten a sus necesidades específicas y contribuyan al desarrollo sostenible de sus regiones.

Sin perjuicio de lo expuesto, conviene resaltar que, la Invitación Directa del PA-FFIE no solo refleja las disposiciones legales de la Contratación Directa del Estatuto, sino que las complementa al integrarlas en un modelo más dinámico y ajustado a las necesidades operativas de los proyectos de infraestructura educativa oficial.

En suma, la concordancia del Manual de Contratación del PA-FFIE con las disposiciones establecidas en el Estatuto de la Contratación Pública, reafirma que, aun cuando el PA-FFIE opera bajo un régimen privado, su estructura no solo respeta, sino que potencializa los principios de la contratación pública, ofreciendo un modelo más inclusivo, eficiente y adaptado a las realidades del desarrollo social del país.

Se agrega a ello su capacidad para dinamizar procesos, que lo convierte en una referencia clave para la evolución de los sistemas de contratación pública, permitiendo replantear aspectos del régimen tradicional en sectores de particular relevancia social, como la educación, en los que resulta esencial la eficiencia y la adaptabilidad para satisfacer las necesidades de la población, reducir las brechas sociales y contribuir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

De acuerdo con lo anterior podemos observar en la siguiente Tabla 3, un análisis de las categorías jurídicas más relevantes, entre los modelos de selección de PA-FFIE y el actual Estatuto General de Contratación Pública.

Tabla 3

Comparativo entre modelo de selección PA-FFIE y Ley 80 de 1993

Categoría Comparativa	Variable	Modelo (Régimen fiduciario)	PA-FFIE Especial	Contratación Estatal Tradicional (Régimen Ley 80/1993)
I. Marco General	Naturaleza Jurídica	Régimen Especial. Régimen Mixto: Combinación de elementos de derecho privado con reglas funcionales de derecho público.		Contrato Administrativo. Régimen de Derecho Público.
	Régimen Legal Aplicable	Derecho Privado (aplicación supletiva de Códigos Civil y de Comercio). Sujeción a estándares de Colombia Compra Eficiente.		Derecho Público (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública).
	Fuentes de Recursos	Patrimonio Autónomo, aportes de diversas entidades (MEN, ET), segregación fiduciaria. Finalidad pública de los recursos.		Presupuesto General de la Nación (recursos específicos asignados).
	Gobernanza y Aprobación	Manual aprobado por Comité Fiduciario, previa recomendación del Comité Técnico (Competencias del Contrato de Fiducia 1380/2015).		Normas de orden público fijadas por el Legislador; resoluciones y manuales internos de cada entidad estatal.
II. Principios y Responsabilidad	Principios Rectores	Obligatoriedad de respetar los principios constitucionales de la función administrativa y contratación pública (Arts. 209 y 267 CP)		Principios del Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80/1993 y Ley 1150/2007) y Principios

		Transparencia, eficiencia, economía, responsabilidad y selección objetiva.	Constitucionales (Art. 209 CP).
	Régimen de Inhabilidades	Sujeto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades propio de la contratación estatal.	Sujeto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades definido constitucional y legalmente (Ley 80).
III. Etapas Contractuales	Planeación y Estructuración	Fuerte énfasis en la estructuración previa a cargo de la Unidad de Gestión: Análisis del sector, determinación de valor estimado, estudio de riesgos, garantías, plan de seguimiento contractual y Documento Justificativo de la Contratación (enfoque preventivo).	Etapas Precontractual: Estudios y documentos previos, análisis de sector, riesgos y viabilidad presupuestal (Principio de Planeación).
	Ejecución de Obra	Enfoque en la eficacia contractual y cumplimiento de hitos; mayor agilidad operativa por el modelo fiduciario.	Enfoque en la formalidad administrativa y trámites; tendencia a la rigidez procedimental.
	Control y Vigilancia	Régimen Mixto: Control financiero (Fiduciaria, Interventoría integral), auditoría interna y externa, control de siniestralidad. Integración de elementos de control del contrato estatal.	Supervisión e interventoría, control fiscal de las contralorías, control disciplinario (Ministerio Público).
IV. Métodos de Selección (Homologación)	Método de Alta Competencia	Invitación Abierta: Homóloga funcional de la Licitación Pública.	Licitación Pública: Método por excelencia de la contratación estatal.

		Abierta al público en general (natural, jurídica, consorcios, UT).	Estrictamente regulado en tiempos y formalidades.
	Método Simplificado	Invitación Cerrada: Homóloga funcional de la Selección Abreviada. Limitada a proponentes previamente evaluados como idóneos (mínimo 3). Agiliza reduciendo tiempos de adjudicación.	Selección Abreviada: Modalidad para menor cuantía, licitaciones desiertas, etc.
	Método Excepcional	Invitación Directa: Homóloga funcional de la Contratación Directa. Permite adquirir sin pluralidad de ofertas en casos específicos (baja cuantía, urgencia, proveedor único). Exige trazabilidad y Documento Justificativo.	Contratación Directa: Modalidad excepcional, taxativamente enumerada en la ley.
V. Detalle de los Métodos de Selección PA-FFIE	Invitación Abierta	Causales: Contratistas de obra, consultoría u otros; obligatorio si presupuesto $\geq$ 5.000 SMLMV.	
VI. Análisis Comparativo Final	Siniestralidad y Eficiencia	Tendencia a menor siniestralidad, mejores plazos, mayor agilidad y adaptabilidad frente a desafíos operativos.	Tendencia a mayor siniestralidad, demoras y sobrecostos por rigidez procedimental.
	Resultado y Evolución	Modelo que combina eficiencia fiduciaria con integridad del derecho público. Modelo inclusivo y dinámico que potencializa los	Modelo tradicional estructurado en normas de orden público estrictas, con tendencia a la prolongación de

principios de la contratación pública.	procesos por trámites formales.
--	---------------------------------

Fuente: Elaboración Propia (2026).

Como se evidencia anteriormente, el régimen especial de PA-FFIE no solo determina funciones, sino realmente se convierte en un mecanismo de Gobernanza Contractual especializado. Una de sus principales fortalezas es su forma híbrida que homologa procedimientos de la Ley 80 de 1993, haciéndola más dinámica y eficiente, con los mismos objetivos de transparencia y pluralidad, pero despojándola de la excesiva ritualidad que ralentiza la construcción de infraestructura pública.

Finalmente nos centraremos en especificar los regímenes de control fiscal, disciplinario y judicial entre los dos modelos. Partiendo que el régimen de responsabilidad es la característica quizás más sobresaliente entre estos, toda vez que la Ley 80 de 1993 parte del control punitivo y de resarcimiento al servidor público, mientras que el régimen especial del PA-FFIE por su modelo de patrimonio autónomo, parte del resarcimiento de daños por el incumplimiento negocial.

Esta mutación del paradigma de responsabilidad permite evidenciar la dicotomía entre el modelo especial del PA-FFIE y la Ley 80 de 1993. Mientras la Ley 80 de 1993 se basa en el castigo y resarcimiento del daño por el funcionario público, el régimen especial derivado del incumplimiento negocial. En el marco de la Ley 80 de 1993, el contrato estatal se rige por el imperio del derecho público, donde existe una importante carga sancionatoria al individuo, y en este sentido existe una carga tripartida concurrente a saber:

-Control Disciplinario: Se ejerce una vigilancia sobre servidor público y el contratista que cumple funciones públicas, castigando las infracciones que realice al deber funcional con su actuación; así como el incumplimiento de los principios rectores y la inobservancia de los pliegos de condiciones, con sanciones como: destituciones e inhabilidades.

-Control Fiscal y Penal: La Contraloría General de la República persigue el detrimento patrimonial directamente al ordenador del gasto o supervisor (responsabilidad fiscal). Mientras que la jurisdicción penal actúa frente a la celebración de contratos por falta del cumplimiento de requisitos legales. Y en lo que respecta al control civil y administrativo la jurisdicción contenciosa administrativa conoce de las controversias entre el Estado y sus agentes.

Frente al modelo PA-FFIE que parte de una lógica de resarcimiento negocial en contraposición al modelo de la Ley 80 de 1993, se traslada la ejecución de la infraestructura educativa (FFIE) al esquema del fondo de financiamiento bajo la figura de patrimonio autónomo (fiducia mercantil), transformando con ello el ecosistema de responsabilidad. Por ello se establece que el sistema negocial actual se centra en el derecho privado para la ejecución de recursos, en donde la gestión del riesgo se traslada de lo punitivo, a lo transaccional y comercial.

En el PA-FFIE, la relación jurídica principal no se da entre administración pública y el contratista de obra, sino entre la sociedad fiduciaria y los ejecutores privados, adoptando un modelo de control diferente por su naturaleza:

-Control judicial y resarcitorio: Se rige por el derecho civil y el Código de Comercio, aquí la discusión se centra en el incumplimiento negocial, no en la destitución o encarcelamiento de un funcionario, por el ello es necesario el cumplimiento de garantías, la imposición de cláusulas penales y demandas por responsabilidad civil contractual o extracontractual, para reparar el daño causado al patrimonio autónomo.

- Control disciplinario: La sociedad fiduciaria al ser un actor privado dentro del giro ordinario de negocios no esta sujeto a la Procuraduría General de la Nación. La responsabilidad disciplinaria recae en los funcionarios del Ministerio de Educación o entidades territoriales, en lo que respecta en la decisión de aportar recursos.

-Control fiscal: Se transforma, ya que la Contraloría General de la República mantiene su competencia dado el origen público de los fondos, en donde su auditoria se centra exclusivamente en la gestión fiduciaria y destinación de los bienes fideicomitidos.

En síntesis, el modelo del PA-FFIE al trasladar la ejecución material a una entidad privada delega el riesgo contractual a la fiducia y contratistas, superando con ello cuellos de botella que impiden la rápida recuperación de la infraestructura siniestrada, como ocurre en el modelo tradicional. En la siguiente Tabla 4 se evidencia las diferencias más importantes en cuanto a los controles de responsabilidad en los dos modelos:

Tabla 4

Diferencias entre los controles de responsabilidad.

Tipo de Control	Régimen Tradicional (Ley 80 de 1993)	Modelo Especial Fiduciario (PA-FFIE)
Control Disciplinario (Procuraduría)	Directo y riguroso sobre el individuo: Recae sobre los servidores públicos (ordenadores del gasto, supervisores) y particulares que cumplen funciones públicas. Faltas gravísimas derivan en destitución e inhabilidad.	Restringido y focalizado: La sociedad fiduciaria, al ser privada, no está sujeta a este control en su gestión diaria. Aplica a los funcionarios del Estado solo por las macro-decisiones (ej. aportes al fondo y participación en comités directivos).
Control Fiscal (Contraloría)	Micro-gestión y detrimento personal: Auditoría sobre cada acto procedimental del contrato. Se persigue el resarcimiento del detrimento patrimonial directamente en los bienes personales del servidor público.	Macro-gestión y auditoría de resultados: Control sobre la adecuada destinación de la masa de bienes (patrimonio autónomo). Se audita la diligencia de la fiduciaria en la gestión integral del riesgo, no el trámite diario.
Control Penal y Judicial (Fiscalía / Jueces)	Punitivo y Contencioso Administrativo: Alto riesgo de persecución penal al servidor público (ej. celebración como incumplimientos	Resarcitorio y Ordinario (Comercial): Mitiga el riesgo penal estatal. Los siniestros se tratan como incumplimientos

indebida de contratos). Los (Derecho de Daños). Se dirimen litigios se dirimen ante la mediante demandas civiles, Jurisdicción de lo Contencioso ejecución de garantías o tribunales Administrativo. de arbitramento.

Fuente: Elaboración Propia (2026).

En conclusión, la anterior tabla demuestra que existe una verdadera transición de un régimen de control sancionatorio o uno de gestión de riesgos, ya que el esquema del PA-FFIE traslada esta carga hacia el derecho de daños, en donde el Estado minimiza su exposición al riesgo legal, priorizando la recuperación económica y culminación material de la obra educativa.

3.4 Régimen fiduciario y educación pública: balance del PA-FFIE a 2025

El modelo del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (PA-FFIE) se ha consolidado, a la fecha, como uno de los esquemas más eficaces en la historia reciente del Estado colombiano para la ejecución de obras de infraestructura educativa oficial. Su particular configuración normativa -que permite aplicar derecho privado bajo observancia estricta de los principios de la contratación estatal- ha logrado viabilizar intervenciones masivas, sostenidas y territorialmente extendidas en sedes educativas del país, con resultados verificables, cuantificables y estratégicamente articulados a los fines constitucionales del derecho a la educación.

Con corte a julio de 2025, el FFIE reporta un total de 3.197 proyectos de infraestructura educativa en su portafolio. De ellos, 2.204 se encuentran terminados, 394 están en fase de ejecución, 70 en suscripción, 164 han sido adjudicados y 365 permanecen pendientes por asignación. Estas cifras reflejan un sistema de gestión institucional con cobertura nacional, estructura de operación simultánea y trazabilidad jurídica en tiempo real. En términos funcionales, esto equivale a una operación en curso en más de 600 municipios del país, donde el FFIE ejecuta, finaliza o prepara contratos para obras nuevas, ampliadas o de mejoramiento, bajo el marco jurídico del Contrato de Fiducia Mercantil 1380 de 2015.

Del total de intervenciones, 525 corresponden a colegios nuevos o ampliados, de los cuales 452 ya fueron terminados, 56 están en fase de obra y 17 se encuentran en etapa de diseño. Estas cifras, visibles en el portal institucional del FFIE, superan ampliamente las metas originales del Plan Nacional de Desarrollo y del propio Ministerio de Educación. Pero más allá del cumplimiento numérico, estas obras representan transformaciones materiales y cualitativas en la infraestructura física: aulas nuevas, espacios especializados, comedores, residencias escolares, baterías sanitarias, laboratorios y bibliotecas, que hoy benefician a cientos de miles de estudiantes. La ejecución se ha realizado con base en procedimientos adaptados al régimen privado, con sujeción a los principios rectores de la contratación pública y bajo estricta planeación técnica y control fiduciario.

En paralelo, el componente de mejoramiento ha registrado una expansión sin precedentes. A julio de 2025, se han registrado 2.639 obras de mejoramiento, de las cuales 1.752 han sido terminadas, 338 se encuentran actualmente en ejecución, 147 están adjudicadas y 70 en fase de suscripción contractual. Estas intervenciones se concentran en la recuperación de sedes educativas afectadas por antigüedad, emergencias, factores ambientales y deterioro físico, mediante adecuaciones estructurales, redes sanitarias, comedores escolares, instalaciones eléctricas, cubiertas, pisos, cerramientos, accesos y espacios complementarios para el aprendizaje. El PA-FFIE no solo ha intervenido masivamente los colegios urbanos, sino que ha enfocado recursos en sedes rurales de difícil acceso, con modelos de obra progresiva y participación comunitaria, incluso bajo esquemas de contratación directa con comunidades indígenas o consejos comunitarios, conforme a lo previsto en la Ley 2160 de 2021 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

Desde la perspectiva de política pública, este resultado no es accidental, sino consecuencia directa de la aplicación coherente de un modelo jurídico que optimiza el binomio agilidad–control. La no sujeción al principio de anualidad presupuestal, el diseño fiduciario que separa el patrimonio público de la ejecución contractual, la conformación de órganos de decisión colegiada (Comité Técnico y Comité Fiduciario),

así como la existencia de una Unidad de Gestión profesionalizada, han permitido al PA-FFIE operar en un entorno de eficiencia administrativa sin perder control institucional. La ejecución contractual bajo derecho privado ha permitido realizar más de 6.300 actos contractuales entre 2020 y 2024 con soporte técnico, jurídico y documental verificable.

Lo que distingue al FFIE no es únicamente la cantidad de aulas, colegios y sedes rehabilitadas, sino el alcance jurídico del modelo: el PA-FFIE ha logrado cumplir principios constitucionales como la eficiencia, la moralidad y la selección objetiva en contextos donde antes reinaban la fragmentación institucional y la incapacidad operativa. La capacidad para estructurar proyectos a escala, reasignar contratos fallidos, ejecutar mejoramientos rurales, operar con multifuentes de financiación y al mismo tiempo mantener una trazabilidad contractual integral, posiciona al FFIE como un caso exitoso de gestión fiduciaria estatal en Colombia. Esta experiencia no solo valida el uso del régimen privado para fines estatales, sino que puede servir de referente para otros sectores estratégicos como salud, vivienda o infraestructura vial terciaria.

A julio de 2025, el PA-FFIE no es solo un patrimonio autónomo: es una política de Estado en acción. La información institucional muestra no solo indicadores físicos (proyectos entregados, en obra o adjudicados), sino el resultado de una operación jurídica y técnica coordinada, verificable y constitucionalmente alineada. La infraestructura educativa oficial en Colombia ha sido transformada no por un cambio normativo aislado, sino por la implementación estratégica de un modelo fiduciario que respeta los principios de contratación estatal, elimina rigideces operativas, fortalece el seguimiento técnico y promueve una ejecución eficiente, con enfoque territorial y enfoque diferencial. La evidencia está en los mapas, en las aulas y en las cifras: 452 colegios terminados, 1.752 obras de mejoramiento entregadas, más de 3.100 proyectos gestionados en todo el país.

Además, el modelo colombiano ha comenzado a ser estudiado y replicado internacionalmente. En 2024, el Gobierno de Honduras realizó una visita técnica oficial

para conocer a profundidad el funcionamiento del PA-FFIE. Delegados de la Secretaría de Educación de ese país, tras examinar diversas alternativas regionales, afirmaron que “la intervención integral que se ha hecho en Colombia no la tiene ningún país en Latinoamérica”. Este reconocimiento no solo constituye una validación externa de este modelo colombiano, sino que proyecta su experiencia como una política pública exportable. La combinación de agilidad operativa, control institucional, planeación técnica, participación comunitaria y alineación constitucional posiciona al PA-FFIE como una solución estructural, jurídicamente sólida y socialmente eficaz para los desafíos de infraestructura educativa en América Latina.

El modelo del PA-FFIE constituye una expresión tangible de cómo la contratación pública puede ser transformada desde adentro mediante mecanismos jurídicos innovadores, sin renunciar al control ni a los principios rectores de la contratación estatal. Su éxito no radica únicamente en el volumen de obras ejecutadas, sino en su capacidad para resolver problemas estructurales de la gestión estatal mediante una fórmula eficiente, replicable y transparente. Al haber superado los cuellos de ejecución de la contratación tradicional, reactivado cientos de proyectos críticos y alcanzado reconocimiento internacional como política de infraestructura educativa, el PA-FFIE se erige como una alternativa realista y ejemplar para repensar la administración pública desde el derecho, en clave de eficacia institucional, equidad territorial y garantía de derechos fundamentales.

CONCLUSIONES

El modelo PA-FFIE representa una transformación estructural en la forma en que el Estado colombiano ejecuta políticas públicas en materia de infraestructura educativa oficial y se ha consolidado como un mecanismo jurídico alternativo al régimen general de contratación estatal, que no solo ha demostrado su viabilidad normativa, sino que ha generado resultados tangibles en términos de cobertura territorial, eficiencia procedimental y ejecución efectiva, por lo que su incorporación en el marco legal colombiano –mediante el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019– evidencia la voluntad del legislador de recurrir a fórmulas jurídicas innovadoras para resolver problemáticas de ejecución estructural en sectores clave como la educación, que acusa significativos vacíos en el acceso al derecho de un importante porcentaje de la población, particularmente en algunas regiones del país.

Desde el punto de vista jurídico, el PA-FFIE plantea una articulación funcional entre el derecho privado y los principios rectores de la contratación estatal. Aunque el contrato de fiducia se rige por normas de derecho privado, sus finalidades son claramente públicas, y la ejecución de los recursos están sometidas a principios como la eficiencia, la transparencia, la economía y la responsabilidad. La existencia de órganos de decisión como el Comité Técnico y el Comité Fiduciario, así como el diseño de una Unidad de Gestión con capacidades técnicas, jurídicas y operativas, garantizan que el modelo no opere al margen del control público, sino bajo un esquema de gobernanza contractual que permite conjugar agilidad con legitimidad.

El análisis comparado con el régimen general de contratación pública evidencia que el PA-FFIE ha superado barreras históricas que han afectado la ejecución de obras públicas, tales como la rigidez procedimental, los tiempos excesivos de planeación y adjudicación, la limitada capacidad de reacción ante escenarios de incumplimiento y la dispersión normativa que dificulta una gestión eficiente. A diferencia de lo previsto en

la Ley 80 de 1993, el PA-FFIE permite una programación financiera multianual, una ejecución contractual no sujeta al principio de anualidad presupuestal y una estructura técnica que facilita la estandarización de procesos y la trazabilidad documental.

El Manual de Contratación del PA-FFIE establece tres modalidades contractuales adaptadas a las condiciones de ejecución del fondo: la Invitación Abierta, la Invitación Cerrada y la Invitación Directa. Estas modalidades han demostrado ser eficaces para gestionar procesos con criterios de pluralidad, idoneidad y proporcionalidad, de acuerdo con la complejidad y cuantía de cada proyecto. Particular importancia reviste la Invitación Directa, en tanto permite la contratación con comunidades indígenas, consejos comunitarios y organizaciones afrodescendientes, lo que fortalece el enfoque diferencial y la inclusión territorial, dando cumplimiento a mandatos constitucionales de equidad, participación y reconocimiento de la diversidad étnica.

La evidencia empírica recopilada durante la tesis demuestra el impacto material del modelo PA-FFIE en todo el país. A julio de 2025, se registran 3.197 proyectos gestionados, de los cuales 2.204 están concluidos. Se han entregado 452 colegios nuevos o ampliados y 1.752 obras de mejoramiento, con presencia en más de 600 municipios de distintas regiones. Estos resultados no solo superan las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, sino que constituyen una materialización efectiva del derecho a la educación, al garantizar ambientes escolares seguros, dotados, adecuados y con enfoque de calidad. Además, se han reactivado proyectos inicialmente fallidos, se ha corregido documentación técnica y se han gestionado procesos contractuales con altos estándares de trazabilidad y eficiencia.

En materia operativa, el modelo ha permitido resolver de manera ágil los problemas derivados de la ejecución fallida por parte de contratistas iniciales. La reasignación de contratos, la elaboración de diagnósticos técnicos, la ejecución de obras bajo esquemas escalonados y la contratación especializada de interventorías han demostrado que el PA-FFIE cuenta con herramientas eficaces para garantizar la continuidad de los proyectos sin necesidad de reiniciar desde cero los procesos administrativos y

contractuales. El fortalecimiento institucional de la Unidad de Gestión, la redefinición del Manual de Supervisión e Interventoría y la estructuración de equipos de seguimiento contractual son elementos clave de una arquitectura operativa que responde con claridad a los desafíos del terreno.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, lo que el modelo PA-FFIE pone en evidencia es la posibilidad de rediseñar los instrumentos de ejecución estatal bajo un enfoque contemporáneo que, a un tiempo, articule eficiencia con control, agilidad con legalidad, y flexibilidad con rigor técnico. Por otro lado, la separación patrimonial, la transferencia fiduciaria, la gestión contractual estandarizada y el enfoque territorial de la inversión representan un nuevo paradigma que debe ser leído no como una aventura de orden experimental, ocasional o circunstancial, sino como una herramienta de política pública cuya constitucionalidad se refuerza en la medida en que sus operaciones satisfacen los consabidos principios de publicidad, rendición de cuentas, igualdad de oportunidades y protección del interés general.

El reconocimiento internacional del modelo constituye, además, una validación adicional de su eficacia, por lo que no extrañan situaciones como la de 2024 en la que el Gobierno de Honduras visitó oficialmente Colombia con el propósito de conocer y adaptar el modelo del PA-FFIE a su propio sistema educativo, dado que la experiencia muestra que más allá de un esquema marginal, es capaz de constituir una política pública estructural con capacidad de proyección regional. Que otros países de América Latina estudien su funcionamiento y reconozcan su integralidad institucional, su cobertura territorial y su capacidad de ejecución multianual, confirma que el PA-FFIE es un modelo replicable, exportable y robusto en términos jurídicos.

Sin perjuicio de sus logros, el PA-FFIE también plantea retos importantes hacia el futuro. El modelo requiere fortalecer los mecanismos de control preventivo y correctivo, consolidar procesos de rendición de cuentas más accesibles para la ciudadanía y garantizar que la lógica fiduciaria no desdibuje la finalidad social de los recursos. Además, debe continuarse la tarea de mejorar los tiempos de estructuración

y adjudicación en determinadas fases del ciclo contractual, así como asegurar la sostenibilidad operativa del modelo más allá de la voluntad política coyuntural. La permanencia del PA-FFIE como política pública de largo plazo dependerá, en buena medida, de su capacidad de institucionalización, evaluación periódica y adaptación normativa.

El PA-FFIE constituye un modelo exitoso de contratación fiduciaria aplicada a infraestructura educativa, que demuestra que es posible combinar la técnica del derecho privado con los valores del derecho público, siempre que ello se haga con respeto por los principios constitucionales, acompañamiento institucional y claridad en la finalidad pública de las actuaciones contractuales. Su consolidación no solo ha permitido cerrar brechas históricas de acceso a la infraestructura escolar, sino que ha sentado un precedente para la transformación jurídica, operativa y ética de la contratación pública en Colombia. La experiencia del PA-FFIE confirma que el contrato, bien diseñado y ejecutado, puede ser una herramienta de equidad territorial, garantía de derechos y fortalecimiento institucional.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Contratación Pública, ANCP (2024). Colombia Compra Eficiente, Concepto 431 de 2024.
- Alianza Fiduciaria (s.f.). *Manual de Contratación del PA-FFIE*.
<https://www.alianza.com.co/publicaciones-legales?curFolderId=587559>
- Arias R., M. A. (2022). El contrato de fiducia mercantil como forma de instrumentalización para el cumplimiento de los fines estatales. Dictamen Libre, 30, Art. 30.
<https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.30.8817>.
- Benavides Russi, J. L. (2009). *El contrato estatal: Entre el derecho público y el derecho privado*. Universidad Externado de Colombia.
<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/2e77dc24-f777-4202-a8c5-1ed6b4d7686f>
- Berbessi Fernández, (2022). La Fiducia Inmobiliaria, *Revista de derecho privado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://red.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/48/2022/12/Fiducia-Inmobiliaria.pdf>.
- Biondi, B. (1961). Los bienes. Bosh.
- Briceño Cárdenas, E. (2021). *El hecho generador de la contribución de obra pública en el contrato de fiducia. Un análisis jurisprudencial* [Maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/099be0ec-7671-4367-9254-475c48de1914>
- Camacho López, M. (2005). Régimen jurídico aplicable a los contratos atípicos en la jurisprudencia colombiana. *Revista e-mercatoria*, 4 (1).
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/2106>

- Cárdenas, J. (2014). *El contrato de fiducia y el patrimonio autónomo*. Editorial Universidad del Rosario – Asociación de Fiduciarias de Colombia.
- Casas Sanz de Santamaría, E. (1997). *La fiducia: Recuento histórico y evolución técnica y jurídica desde la ley 45 de 1923* (2a. ed). Temis.
- Ching R., J. D. (2020). *La naturaleza jurídica de los contratos suscritos por patrimonios autónomos derivados de la celebración de contratos de fiducia mercantil por entidades públicas* [Maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/5ed3fa59-5c14-44b3-af82-d9d1c41677ec>
- Cohecha León, C. A., & Parejo Alfonso, L. (2016). *Teoría general del contrato estatal y régimen de declaración de siniestros*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (3 de mayo de 1999). *Sentencia 12344*. M. P. Daniel Suárez Hernández.
- Consejo de Estado. (19 de julio de 2001). *Sentencia 12037*. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (25 de marzo de 2004). *Sentencia 76001-23-25-000-2002-0026-01(23623)*. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. <https://vlex.com.co/vid/52545697>
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (14 de diciembre de 2005). *Concepto 1705*.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (3 de diciembre de 2007). *Sentencia 31447*. M. P. Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. (31 de enero de 2011). *Sentencia 17767*. M. P. Olga Melida Valle De La Hoz.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (28 de mayo de 2012). *Sentencia 1999-00546*. M. P. Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de febrero de 2013). *Sentencia Exp. 22043*. M. P. Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (20 de febrero de 2014). *Sentencia 68001-23-31-000-2010-00262-01(45310)*. M. P. Ramiro De Jesús Pazos Guerrero. <http://vlex.com.co/vid/555622374>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2015). *Concepto 2222 de 2015*. M. P. Álvaro Namén Vargas. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64491>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (13 de mayo de 2016). *Concepto 2456*. M. P. Álvaro Namén Vargas.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (25 de julio de 2018). *Sentencia 00015*. M. P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. (21 de agosto de 2020). *Sentencia 2012-00406*. M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (16 de septiembre de 2021). *Sentencia 11001-03-26-000-2020-00076-00*. M. P. María Adriana Marín. <http://vlex.com.co/vid/sentencia-n-11001-03-896187283>

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-046 de 1994*. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-415 de 1994, Exp. D-491*. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia. (2 de junio de 1999). *Sentencia C-400 de 1999*. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional de Colombia. (22 de agosto de 2001). *Sentencia C-892 de 2001*. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

- Corte Constitucional de Colombia. (5 de septiembre de 2001). *Sentencia C-949 de 2001*. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-949-01.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (18 de febrero de 2003). *Sentencia C-128 de 2003*. M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional de Colombia. (17 de marzo de 2006). *Sentencia T-209 de 2006*. M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de diciembre de 2008). *Sentencia C-1194 de 2008*. M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional de Colombia. (7 de octubre de 2009). *Sentencia C-713 de 2009*. M. P. María Victoria Calle Correa.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-713-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-618 de 2012*. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-643 de 2012*. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-711 de 2012, Exp. D-9029*. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional de Colombia. (13 de julio de 2017). *Sentencia C-438 de 2017*. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=83093
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-154 de 2023*. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (3 de agosto de 2005). *Sentencia C-200, exp. 1909*. M. P. Silvio Fernando Trejos Bueno.

Corte Suprema de Justicia. (12 de mayo de 2016). *Sentencia 1100131030051998-01111-01*. M. P. Fernando Giraldo Gutiérrez.

Corte Suprema de Justicia, Sala Civil. (7 de diciembre de 2017). *Sentencia 11001-31-012-1998-04834-01*. M. P. Margarita Cabello Blanco. <http://vlex.com.co/vid/698385425>

González, C. (2019). *Fiducia y patrimonios autónomos en Colombia: Un análisis desde la dogmática jurídica*. Universidad Libre.

López, L. (2010). *Fiducia mercantil en Colombia*. Ibáñez.

Montaña, A., y Zapata, P. (2022). La necesaria claridad conceptual y teórica sobre los contratos estatales que se rigen por el derecho privado como presupuesto para su control judicial efectivo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (27), 45-72. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8192423>

Moreno L., P. (2009). *Un acercamiento a la responsabilidad civil de la fiducia de inversión en Colombia*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/15c11d3b-028c-4dcf-86c5-210e869ddd9a/content>

Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 2555 de 2010. Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40032>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Presidencia de la República de Colombia. (5 de noviembre de 2020). *Decreto 1433 de 2020. Por el cual se reglamenta la conformación y el funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=144973>

Rengifo, E. (2012). *La fiducia mercantil y pública en Colombia* (3.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez, S. (2005). *Negocios fiduciarios: Su significación en América Latina*. Legis.

Santofimio, J. (2009). *Contratación estatal: Legislación*. Legis.

Torres-Ávila, J. (2016). *La transparencia y el buen gobierno*. Universidad Católica de Colombia.