Fundación para el Estado de Derecho

CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS ¿EL FIN DE LOS "CONTRATADEROS"?

Análisis de los Proyectos de Ley 097 de 2026 Senado y 076 de 2026 Cámara.

Semáforo No. 2 de 2026



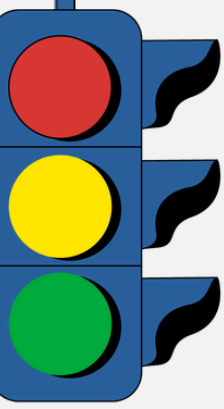
www.fedecolombia.org
ideas@fedecolombia.org

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Fundación para el Estado de Derecho

Sobre el semáforo del Estado de Derecho

El Semáforo del Estado de derecho es una herramienta de la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de derecho y para los principios de la democracia constitucional que pueden derivarse de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos. El Semáforo clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El color rojo alerta las **amenazas reales o altamente probables** para el Estado de derecho. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios al Estado de derecho o principios constitucionales.** Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones.

El color amarillo alerta sobre aspectos de la iniciativa que **pueden ser inconvenientes o incompatibles** con la Constitución u otras normas superiores. Se consideran inconvenientes los proyectos que, aunque son válidos por el poder de reforma del Congreso, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.

El color verde indica que las medidas **son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen** los principios y las instituciones del Estado de derecho. Sin embargo, el verde no implica un respaldo absoluto a las iniciativas. Según el caso, FEDe. Colombia identificará con amarillo o rojo las observaciones específicas.

Contexto

En este informe, la Fundación le hace “el test del Semáforo” a los proyectos de ley PL 097 de 2026 Senado y PL 076 de 2026 Cámara, que proponen modificar el régimen de los contratos y convenios interadministrativos. Ambas iniciativas buscan fortalecer la exigencia de capacidad institucional de las entidades ejecutoras, y limitar la utilización de estas figuras como mecanismos de intermediación para la posterior contratación con terceros.

EN SÍNTESIS

Resultado del test del Semáforo

- **Calificación general:** ambos proyectos reciben **luz verde.** Protegen el buen gobierno, la transparencia, la selección objetiva, la libre competencia económica, la adecuada destinación del gasto público y la competencia del Congreso para regular la contratación estatal.

- **Diagnóstico:** hoy la ley decide bajo qué condiciones se puede celebrar un contrato y un convenio interadministrativo de forma directa, se considera especialmente la naturaleza y el objeto de la entidad ejecutora, pero no se exige una correspondencia clara y directa con la capacidad institucional y real para la ejecución del mismo. Por eso, entidades sin capacidad

EN SÍNTESIS

reciben contratos y convenios cuyas obligaciones trasladan a terceros, bajo regímenes especiales de contratación, y mediante figuras como la gerencia de proyectos.

- **Observaciones en amarillo:** asuntos de técnica legislativa, seguridad jurídica e impactos que pueden corregirse durante el trámite. Los principales: extender las restricciones de la subcontratación al convenio, sustituir certificados y registros por criterios verificables, graduar las consecuencias del exceso de subcontratación, reemplazar el nuevo registro propuesto por el PL 097 de 2026 Senado por un módulo del RUP y aprovechar la oportunidad de coordinar la reforma con la Ley de Garantías.

- **Posición de FEDe:** la regla general debe ser la licitación pública, adelantada por la entidad que requiere la obra o el servicio, en los términos del Estatuto General de Contratación. La contratación directa entre entidades públicas se justifica cuando la entidad ejecutora aporta capacidad propia y ejecuta directamente, y emplea de forma razonable la subcontratación.

2.1 El problema: la contratación interadministrativa como mecanismo de intermediación

Los contratos y convenios interadministrativos son acuerdos entre entidades públicas para el cumplimiento de los fines y funciones a su cargo. Pueden celebrarse mediante contratación directa, cuando se cumplen los presupuestos de la causal, o como resultado de un proceso de selección en el que una entidad pública participe como oferente.

La contratación directa entre entidades públicas permite aprovechar la capacidad y experiencia de otras entidades del Estado. Sin embargo, también ha sido utilizada para contratar a una entidad que, a su vez, encarga a terceros una parte sustancial de la ejecución, bajo un régimen contractual especial o de derecho privado. De esta forma, la contratación interadministrativa opera como intermediación: la entidad que requiere la obra o el servicio no adelanta una licitación o un proceso regido por el Estatuto General de Contratación, y los terceros que finalmente ejecutan son escogidos con reglas distintas a las que habría debido aplicar la entidad contratante. El esquema tiene dos niveles:

Fundación para el Estado de Derecho

Entidad contratante

Ministerio, departamento, municipio u otra entidad sometida al Estatuto General de Contratación **(EGCAP).**

NIVEL 1

Contrato o convenio interadministrativo celebrado por contratación directa.

Entidad ejecutora

Empresa de desarrollo urbano o territorial, empresa industrial y comercial del Estado, sociedad de economía mixta, patrimonio autónomo o gerencia de proyectos, con régimen **privado, propio o exceptuado;** o asociación de municipios sometida al EGCAP, que contrata mayoritariamente de forma **directa.**

NIVEL 2

contratación derivada bajo el régimen de la entidad ejecutora o por contratación directa.

EFECTO

La licitación o el proceso competitivo que habría debido adelantar la entidad contratante no se realiza en ninguno de los dos niveles.

Terceros particulares

Contratistas escogidos con el **manual de contratación** de la entidad ejecutora o por **contratación directa.**

EN CIFRAS

Dimensión del fenómeno según información pública disponible

- Más de **30 entidades estatales** del orden nacional y territorial, con régimen de contratación especial, se dedican a la gerencia de proyectos.

- El Ministerio del Interior reporta **64 asociaciones de municipios** registradas (62 vigentes y 2 vencidas)[1]. En el SECOP de 2025 y 2026, estas asociaciones recibieron más de **$450 mil millones** como contratistas, en su mayoría por contratación directa[2].

- La Procuraduría General de la Nación alertó sobre la ejecución de recursos por cerca de **$3 billones** a través de **19 entidades** identificadas como "contrataderos" y exhortó al Gobierno a regular la contratación entre entidades públicas[3].

- La Contraloría General de la República ha alertado sobre los recursos comprometidos en la contratación derivada de contratos y convenios interadministrativos[4].

---

[1] Ministerio del Interior, Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha contra la Trata, respuesta a derecho de petición de la Fundación, radicado 2026-2-003111-024173 del 14 de mayo de 2026.
[2] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, respuesta del 6 de julio de 2026 al derecho de petición de la Fundación del 24 de abril de 2026, emitida en cumplimiento del fallo de tutela del Juzgado 803 Transitorio de Familia de Bogotá (radicado 11001-31-10-803-2026-00350-00), y su Anexo 1 – Reporte Final de Asociaciones de Municipios.
[3] Procuraduría General de la Nación. Fuente: https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-ejecucion-3-billones-de-19-contrataderos.aspx
[4] Contraloría General de la República. Fuentes: https://www.youtube.com/watch?v=XBwOHftIkg8 y https://x.com/CGR_Colombia/status/1828468253640843484

2.2 ¿Qué dicen hoy las normas?

Para comprender el alcance de los proyectos es necesario partir del régimen vigente. Las reglas centrales son las siguientes:

a) El contrato interadministrativo. El literal c) del numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, regula la causal de contratación directa. Por ser la norma que ambos proyectos modifican, se transcribe:

> *"**ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)*
>
> ***4. Contratación directa**. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...)*
>
> *c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.*
>
> *Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con*

participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

<Inciso modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

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

De esta norma se derivan cuatro reglas: **(i)** la relación directa entre las obligaciones y el objeto de la ejecutora es condición de la contratación directa. **(ii)** Ciertos contratos no pueden celebrarse directamente cuando la ejecutora es una de las siguientes entidades: instituciones de educación superior públicas, sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la

asociación de entidades públicas, federaciones de entidades territoriales (ver cuadro siguiente). **(iii)** La ejecución se somete a la Ley 80 de 1993 salvo dos excepciones amplias: que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o, cuando la ejecución del contrato tenga una relación directa con el desarrollo de la actividad de la ejecutora. **(iv)** La subcontratación está permitida, con la única restricción de no vincular a quienes elaboraron los estudios, diseños y proyectos relacionados directamente con el objeto del contrato principal. La norma no exige capacidad propia de ejecución, ni fija límites a la subcontratación.

¿Qué entidades tienen restringidos qué contratos?

La restricción de la regla (ii) se complementa con el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, según el cual "[l]as cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación" y su participación en procesos de contratación "se hará en igualdad de condiciones con los particulares". El régimen resultante es el siguiente:

Entidad ejecutora	No puede recibirlos por contratación directa (debe competir)	Sí puede recibirlos por contratación directa
Instituciones de educación superior públicas	Obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargo fiduciario y fiducia pública (artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150).	Los demás objetos relacionados con sus funciones: consultoría, interventoría, investigación, entre otros.
Sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria.	Obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargo fiduciario y fiducia pública (artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150).	Los demás objetos relacionados con su objeto social, incluida la gerencia de proyectos.
Personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por asociación de entidades públicas.	Obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargo fiduciario y fiducia pública (artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150).	Los demás objetos relacionados con su objeto social.

Entidad ejecutora	No puede recibirlos por contratación directa (debe competir)	Sí puede recibirlos por contratación directa
Federaciones de entidades territoriales.	Obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargo fiduciario y fiducia pública (artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150).	Los demás objetos relacionados con sus funciones.
Asociaciones de municipios y demás asociaciones de entidades territoriales, cooperativas y entes solidarios públicos	Ningún contrato: deben participar en igualdad de condiciones con los particulares (artículo 10 de la Ley 1150).	Solo **convenios** del artículo 95 de la Ley 489 (parágrafo, artículo 17 de la Ley 1454 de 2011).
Empresas industriales y comerciales del Estado, filiales con participación mayoritaria pública, establecimientos públicos y demás entidades estatales.	Ninguna restricción por objeto.	Cualquier objeto con relación directa con sus funciones legales; la ejecución se somete a la Ley 80 de 1993 salvo actividad en competencia o relacionada con su objeto.
Todas	Contrato de seguro (excluido de la figura).	—

Dos rasgos del régimen explican buena parte del fenómeno. Primero, la restricción opera por **objeto nominado:** la gerencia de proyectos, la administración delegada y el apoyo a la gestión no figuran en la lista, aunque incluyan la contratación, administración y pago de obras. Segundo, la restricción depende de la **forma jurídica** de la ejecutora y no de su capacidad: una empresa industrial y comercial del Estado o una filial mayoritariamente pública pueden recibir directamente una obra que una sociedad de economía mixta o una universidad no pueden recibir.

b) El convenio interadministrativo. El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 dispone: *"Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro"*. Los convenios responden al deber de colaboración entre entidades públicas para el cumplimiento de funciones administrativas o la prestación conjunta de servicios a su cargo. Este deber tiene fundamento, a su vez, en el principio de coordinación de las autoridades administrativas previsto en el artículo 209 de la Constitución[5]. Su celebración exige, por tanto, que la finalidad del convenio guarde relación con las funciones atribuidas a las entidades que intervienen y que exista un propósito común de cooperación para su ejercicio o para la prestación conjunta de servicios.

El inciso segundo del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 permite conformar personas jurídicas sin ánimo de lucro, que son entidades descentralizadas indirectas, las cuales se rigen por el Estatuto General de Contratación cuando la participación pública sea mayoritaria. La norma no contiene requisitos de capacidad, ni límites a la contratación con terceros.

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999. M.P Alfredo Beltrán Sierra.

c) Publicidad. El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 obliga a las entidades con régimen especial de contratación a publicar su actividad contractual en el SECOP II, incluidos *"los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual"*. La obligación recae sobre la ejecutora respecto de su propia actividad.

d) Documentos tipo y excepción del "giro ordinario". El artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 dispuso la aplicación de documentos tipo cuando entidades sometidas al EGCAP celebraran negocios con entidades de régimen especial, patrimonios autónomos o particulares. No obstante, la misma norma exceptuó su aplicación cuando las entidades destinatarias contrataran bajo su "giro ordinario", lo que en la práctica hizo imposible la aplicación del EGCAP a la contratación derivada. En línea con lo anterior, Colombia Compra Eficiente también ha señalado que *"ninguna entidad cuya naturaleza jurídica coincida con las mencionadas en el parágrafo del artículo 56, tendrá que someterse de manera obligatoria a los documentos tipo o el EGCAP para la contratación de obras o servicios asociadas a su giro ordinario, a menos que su manual de contratación establezca lo contrario"*[6].

e) Gerencia de proyectos y administración delegada. Es cada vez más recurrente que dos entidades celebren un contrato interadministrativo para que la ejecutora actúe como mandataria de la contratante, o bajo una modalidad de administración y pago. En estos casos, la entidad contratista administra, subcontrata la obra y la ejecuta a cambio de una contraprestación, todo ello, bajo

[6] Colombia Compra Eficiente. Concepto C-501 de 2024. Fuente: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-501-de-2024/

su régimen de contratación exceptuado del Estatuto General de Contratación[7]. Las empresas industriales y comerciales del Estado no quedaron incluidas en la restricción de la Ley 1150 de 2007 para contratos de obra y pueden ser ejecutoras siempre que su objeto tenga relación con el encargo.

f) Régimen sancionatorio vigente. Las irregularidades en la contratación interadministrativa ya tienen consecuencias jurídicas:

Régimen	Norma	Conductas que sanciona
Fiscal	Ley 610 de 2000, artículos 4 a 6.	la responsabilidad fiscal busca resarcir los daños causados al patrimonio público. Para su configuración se requiere una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre ambos. Cuando se acreditan estos elementos, procede la responsabilidad fiscal y el responsable debe resarcir el daño patrimonial causado al Estado. Posibles conductas: daño patrimonial por sobrecostos, mayores costos de administración, pagos por actividades no ejecutadas, cuando media dolo o culpa grave de quien realiza gestión fiscal.

[7] Colombia Compra Eficiente. Concepto C-259 de 2025. Fuente: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-259-de-2025/

Régimen	Norma	Conductas que sanciona
Penal	Ley 599 de 2000, artículos 409 y 410	El Código Penal tipifica conductas relacionadas con la contratación estatal. Entre ellas se encuentran el interés indebido en la celebración de contratos y el contrato sin cumplimiento de requisitos legales. El primer delito se configura cuando el servidor público se interesa en provecho propio o de un tercero en un contrato u operación en el que interviene por razón de su cargo. El segundo sanciona al servidor público que tramita un contrato desconociendo sus requisitos legales esenciales o lo celebra y liquida sin verificar su cumplimiento.
Disciplinario	Ley 1952 de 2019, artículo 54	El Código General Disciplinario establece las faltas relacionadas con la contratación pública, entre ellas:intervenir en la actividad contractual desconociendo los principios que la rigen, omitir los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos, entre otros.

g) Contrato y convenio: dos figuras distintas. La jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado distingue ambas figuras, lo que incide en el alcance de cualquier restricción legal, pues la prevista para una no se extiende automáticamente a la otra[8]. La celebración de contratos y convenios interadministrativos exige verificar tanto la **naturaleza** de las entidades que intervienen, como la **finalidad** y el **objeto** del acuerdo, así:

[8] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de octubre de 2025, expediente 11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313), consejero ponente Fredy Ibarra Martínez; Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2257 del 26 de julio de 2016, consejero ponente Álvaro Namén Vargas.

Elemento	Contrato interadministrativo	Convenio interadministrativo
Fundamento legal	Artículo 2, numeral 4, literal c) Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.	Artículo 95 Ley 489 de 1998.
Naturaleza y contraprestación	Contratos que establecen obligaciones de contenido patrimonial, son onerosos, las partes actúan con intereses contrapuestos.	Son actos que establecen intereses coincidentes, comunes, con un fin común entre las partes, que no genera el pago de un precio o contraprestación.
Posición de las partes	Preeminencia de la entidad contratante sobre la ejecutora (subordinación).	Igualdad de intereses, sin subordinación.
Cláusulas excepcionales y sancionatorias	Pueden pactarse en los términos autorizados por el EGCAP.	De conformidad con la jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado, las partes están en un plano de igualdad.
Régimen jurídico aplicable	El Estatuto General de Contratación se aplica en su integridad (Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011).	El Estatuto no se aplica de forma automática: se evalúa norma por norma su compatibilidad con la naturaleza cooperativa.

Elemento	Contrato interadministrativo	Convenio interadministrativo
Modalidad de selección	Contratación directa por regla general, si se cumple el requisito de relación directa con el objeto de la entidad ejecutora.	Contratación directa bajo un fin de cooperación o prestación conjunta de servicios.

h) Evolución normativa. La causal de contratación directa entre entidades públicas ha sido objeto de modificaciones y restricciones sucesivas. La siguiente tabla resume cada reforma, lo que cambió y lo que quedó sin resolver:

Norma	Qué dispuso	Aspecto no resuelto
Ley 80 de 1993	**Artículo 24, numeral 1, literal c) (derogado):** los contratos interadministrativos se celebran por contratación directa, con la única excepción del contrato de seguro. No se exigía relación alguna entre el objeto del contrato y las funciones de la entidad ejecutora. **Artículo 2, parágrafo 1 (derogado):** las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales se consideraban entidades estatales para efectos del Estatuto, y podían recibir contratos directamente.	Bastaba la naturaleza pública de las partes para celebrar la contratación directa. Las asociaciones de entidades territoriales se convirtieron en intermediarias de la contratación de sus integrantes.

Norma	Qué dispuso	Aspecto no resuelto
Ley 489 de 1998	**Artículo 95:** las entidades públicas pueden asociarse para cooperar en el cumplimiento de funciones o en la prestación de servicios, mediante convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro, que se rigen por el derecho privado.	El convenio se reguló como figura autónoma, sin requisitos de capacidad, ni límites a la contratación con terceros. Las personas jurídicas creadas por esta vía pueden actuar como ejecutoras bajo régimen especial y privado.
Ley 1150 de 2007	**Artículo 2, numeral 4, literal c):** condicionó la contratación directa a que las obligaciones del contrato tuvieran relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o sus reglamentos. Introdujo además una restricción para las instituciones de educación superior públicas, que en contratos de obra, suministro, encargo fiduciario o fiducia pública debían competir por licitación o selección abreviada. **Artículo 6:** el RUP no se exige en la contratación directa. **Artículo 10:** las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y los entes solidarios de carácter público deben participar en los procesos de selección en igualdad de condiciones con los particulares.	La relación con el objeto es un requisito formal: puede satisfacerse ampliando estatutos u objeto social.

Norma	Qué dispuso	Aspecto no resuelto
Ley 1474 de 2011	**Artículos 92 y 95:** extendió la excepción del literal c) a las sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria, a las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por asociación de entidades públicas y a las federaciones de entidades territoriales; agregó los servicios de evaluación de conformidad; y sometió la ejecución de los contratos a la Ley 80 de 1993 cuando la ejecutora tenga régimen especial, salvo que compita con el sector privado o que el contrato tenga relación directa con su actividad.	Las excepciones de competencia con el sector privado y de actividad propia redujeron el alcance de la regla. La restricción sigue dependiendo de la forma jurídica de la ejecutora y no de su capacidad: una empresa estatal puede recibir obra directamente y una universidad pública no.
Ley 2195 de 2022	**Artículo 53:** las entidades de régimen especial deben publicar su actividad contractual en el SECOP II. **Artículo 56:** se aplican documentos tipo cuando entidades sometidas al Estatuto General celebren negocios con entidades de régimen especial, patrimonios autónomos o particulares. Además, los contratos derivados se debían regir por el Estatuto. Pese a lo anterior, la misma ley creó una excepción, cuando las entidades destinatarias contrataran bajo su "giro ordinario".	Se exceptuó la aplicación del Estatuto General de Contratación en razón del "giro ordinario" de la ejecutora.

Norma	Qué dispuso	Aspecto no resuelto
Decreto 1082 de 2015	**Artículo 2.2.1.2.1.4.4:** la contratación entre entidades estatales se adelanta por contratación directa, con acto administrativo de justificación.	El reglamento no exige la verificación de la capacidad de la ejecutora, ni regula la contratación derivada.

En síntesis: las restricciones a la contratación interadministrativa se han ampliado de manera progresiva: desde 2007 no basta la naturaleza pública de las partes, sino que se exige relación directa con el objeto de la entidad ejecutora; en 2011 se ampliaron los contratos y las entidades sometidas a esa restricción; y en 2022 se buscó, sin éxito completo, evitar que la contratación con entidades de régimen especial o privado permitiera eludir las reglas de selección del Estatuto General, aunque sí se reforzó la publicidad de la actividad contractual.

Tres aspectos siguen sin respuesta: **(i)** la capacidad real de la entidad ejecutora no se verifica; **(ii)** la restricción depende de la forma jurídica de la ejecutora y del nombre del objeto, lo que permite eludirla mediante convenios o contratos de gerencia de proyectos; y **(iii)** la entidad contratada directamente puede trasladar a terceros buena parte de la ejecución. Los proyectos analizados se ocupan de estos aspectos.

2.3 ¿Qué proponen los proyectos de ley?

(i) El PL 097 de 2026 Senado consta de 12 artículos. El objeto del proyecto es *"fortalecer la contratación interadministrativa como modalidad excepcional de contratación directa"*, a efectos de que la misma cumpla entre otros, con los principios de cooperación, transparencia, economía, responsabilidad, planeación, selección objetiva, bajo la acreditación previa de la *"capacidad institucional de la entidad contratista para ejecutar de manera directa las actividades esenciales del objeto contractual"*. Para tal efecto, se destacan las siguientes medidas:

a) Certificado de idoneidad y experiencia: se propone como requisito previo a la contratación, que la entidad contratista acredite mediante un certificado de idoneidad y experiencia, suscrito por su representante legal, que la misma cuenta con capacidad institucional para "*ejecutar directamente las actividades esenciales del objeto contractual*". La capacidad institucional se define como la aptitud jurídica, técnica, administrativa, operativa, organizacional y financiera orientada a la ejecución directa de las actividades esenciales del contrato, lo cual se representa en: competencias legales, personal, estructura administrativa, desarrollo habitual de actividades relacionadas con el contrato, experiencia específica, capacidad financiera, entre otros.

La verificación de la capacidad institucional es requisito previo para la celebración del contrato. La contratación requiere la correspondencia funcional y territorial, es improcedente este tipo de contratación cuando no se acredite relación con el objeto contractual de la entidad ejecutora, con su ámbito territorial y con su capacidad institucional (artículos 2, 3, 4 y 7).

b) Limitación de la subcontratación: el proyecto se orienta a limitar la subcontratación derivada de los contratos y convenios interadministrativos, por dos vías.

En primer lugar, prohíbe acreditar la capacidad institucional cuando la misma depende de subcontratistas: *"[e]n ningún caso se entenderá acreditada la capacidad institucional cuando esta dependa de la subcontratación de las actividades esenciales del objeto contractual, de la capacidad técnica, financiera u operativa de terceros, o de acuerdos de colaboración que impliquen trasladar a terceros la ejecución del núcleo funcional del contrato"* (artículo 2).

En segundo lugar, el proyecto establece que la entidad contratista deberá ejecutar directamente las *"actividades esenciales del objeto contractual"* y que las mismas, en ningún caso, podrán *"ser objeto de cesión, subcontratación, delegación, intermediación o cualquier otra modalidad que implique trasladar a terceros su ejecución".* En esta línea establece que únicamente podrán *"contratarse con terceros actividades complementarias, auxiliares, instrumentales o especializadas que no constituyan el núcleo funcional del contrato, siempre que su valor no exceda del quince por ciento (15%) del valor total del contrato y que dicha contratación no desnaturalice la finalidad de la contratación interadministrativa."* Las actividades esenciales se relacionan con el objeto principal y su "núcleo funcional", por su parte, las complementarias, auxiliares, instrumentales o especializadas podrán ser subcontratadas bajo ciertas condiciones, tales como: que no impliquen sustitución del contratista, que no desnaturalicen la finalidad de la contratación y que no sean un mecanismo para eludir procesos de selección (artículos 3, 5 y 6).

c) Registro público de entidades habilitadas y concepto técnico previo: se crea el "Registro Público de Entidades

Habilitadas para la Contratación Interadministrativa" administrado por Colombia Compra Eficiente, en el cual se deberán inscribir las entidades que pretendan celebrar contratos interadministrativos, en calidad de contratistas. Este registro es requisito para la contratación (artículo 8).

Por otra parte, se asigna a Colombia Compra Eficiente la tarea de rendir concepto técnico previo, no vinculante, relacionado con la acreditación de la capacidad institucional de la entidad contratista. Lo anterior aplica para *"contratos de alta cuantía"*, definida como aquella *"igual o superior a la establecida para una licitación pública"*.

d) Falta gravísima: el proyecto propone que, la acreditación falsa o fraudulenta de la capacidad institucional constituirá falta gravísima para aquellos servidores públicos que intervengan en su certificación o verificación. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, penales y civiles.

(ii) El PL 076 de 2026 Cámara consta de 8 artículos. El objeto del proyecto es "fortalecer los principios de transparencia y selección objetiva en la contratación estatal, mediante la imposición de requisitos de capacidad institucional propia, publicidad previa y restricciones a la subcontratación y a la participación de Sociedades de Economía Mixta con participación privada significativa". El ámbito de aplicación del proyecto cubre la figura de los contratos y convenios, así como la ejecución de recursos del Sistema General de Regalías. Se destacan las siguientes medidas:

a) Capacidad institucional y especialidad: el proyecto establece que se podrán celebrar contratos interadministrativos siempre y cuando los mismos tengan

relación directa *"con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos"* y siempre que se acrediten capacidades propias técnicas, humanas y financieras, para la ejecución del objeto contractual. Existe capacidad *"cuando la entidad ejecutora disponga, con cargo a su planta de personal, infraestructura y patrimonio, de los medios idóneos para desarrollar directamente el objeto contractual, sin que dicha capacidad pueda acreditarse mediante la sola disponibilidad presupuestal para subcontratar"* (artículo 2). Se dispone además que la contratación mediante convenios o contratos interadministrativos es una *"modalidad excepcional de contratación directa",* de interpretación y aplicación restrictiva (artículo 4).

b) Subcontratación y nulidad absoluta del contrato: se permite la subcontratación de actividades hasta el 20% del valor total del objeto contractual. Cuando se supere dicho tope, se configura una causal de nulidad absoluta del contrato o convenio, sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, disciplinarias y penales (artículo 2).

c) Publicidad y observaciones: previo a la celebración del contrato o convenio se deberá publicar en el SECOP II el proyecto de contratación, su justificación, estudios y documentos previos, por un término no inferior a 5 días hábiles, en el que se podrán presentar observaciones. La entidad deberá dar respuesta motivada antes de la suscripción del contrato o convenio (artículo 3).

Los contratos y convenios interadministrativos que se suscriban con empresas de economía mixta o comercial deberán publicarse en la página de la web de las entidades, junto con todos los contratos derivados.

d) Sistema General de Regalías: se prohíbe que las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado que desarrollen actividades en competencia con el sector privado, así como las sociedades comerciales en las cuales la participación directa o indirecta de entidades públicas sea superior al 50%, sean designadas como ejecutoras de proyectos de inversión financiados total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías (artículo 6).

2.4 Cuadro comparativo: régimen vigente y cambios propuestos.

Tema	Régimen vigente	Proyecto de Ley 097 de 2026 Senado	Proyecto de Ley 076 de 2026 Cámara
Condición de la contratación directa	Relación directa de las obligaciones con el objeto de la ejecutora (Ley 1150, artículo 2, numeral 4, literal c).	Relación con las funciones legales, el ámbito territorial y la capacidad acreditada.	Relación con el objeto "señalado en la ley o en sus reglamentos" y capacidad institucional propia.
Capacidad de ejecución	No se exige.	Capacidad institucional propia para las actividades esenciales; certificado del representante legal.	Medios propios con cargo a planta, infraestructura y patrimonio.

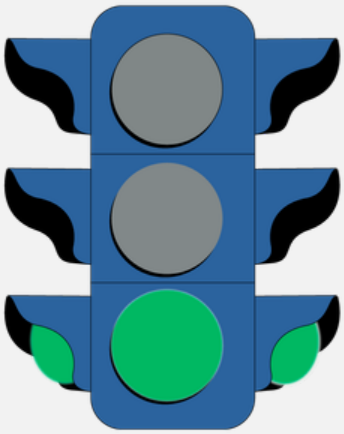
Tema	Régimen vigente	Proyecto de Ley 097 de 2026 Senado	Proyecto de Ley 076 de 2026 Cámara
Subcontratación	Permitida sin límite; solo se prohíbe vincular a quienes elaboraron estudios y diseños.	Solo actividades no esenciales, hasta el 15 %; prohíbe cesión y delegación de las esenciales.	Hasta el 20 %; el exceso genera nulidad absoluta.
Convenios	Artículo 95 de la Ley 489 de 1998, sin requisitos de capacidad.	Fórmula “contrato y convenios interadministrativos” en la mayoría del articulado; no modifica el artículo 95.	Alude a contrato y convenios interadministrativos en la mayoría del articulado; no modifica el artículo 95.
Publicidad	SECOP II para entidades de régimen especial (artículo 53 de la Ley 2195).	Documentos de capacidad en SECOP hasta la liquidación.	Publicación previa de 5 días con observaciones; contratos y convenios con sus derivados en páginas web.
Controles	Los generales del EGCAP y de los órganos de control.	Registro público de Entidades Habilitadas para la Contratación Interadministrativa, y concepto técnico previo de Colombia Compra Eficiente.	Carácter excepcional y de interpretación restrictiva.

Tema	Régimen vigente	Proyecto de Ley 097 de 2026 Senado	Proyecto de Ley 076 de 2026 Cámara
Sanciones	Fiscales, penales y disciplinarias vigentes.	Nueva falta gravísima.	Nulidad absoluta del contrato o convenio.
Regalías	Ejecutores sometidos al EGCAP (artículo 37, parágrafo 1 de la Ley 2056 de 2020).	No hace propuestas en este sentido.	Prohibición de designar ciertas entidades como ejecutoras.

TEST DEL SEMÁFORO

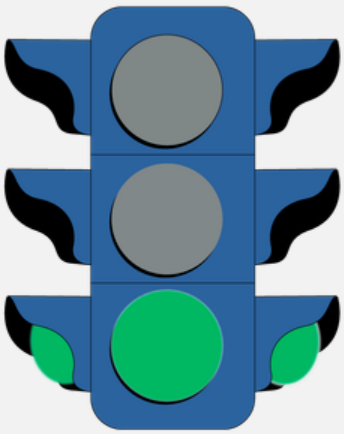
La Fundación evalúa los proyectos frente a los principios del Estado de derecho. El resultado se resume en el siguiente tablero y se desarrolla a continuación:

Proyectos 097 de 2026 Senado y 076 de 2026 Cámara



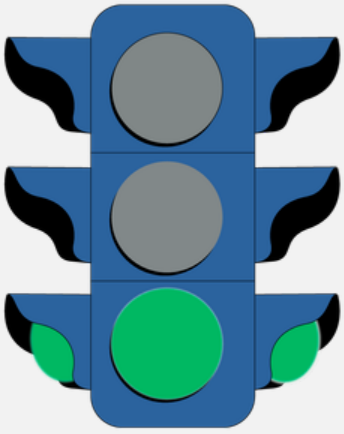
Principio: Buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción.

Fundamento: Capacidad institucional propia y límites a la subcontratación frente a la intermediación.



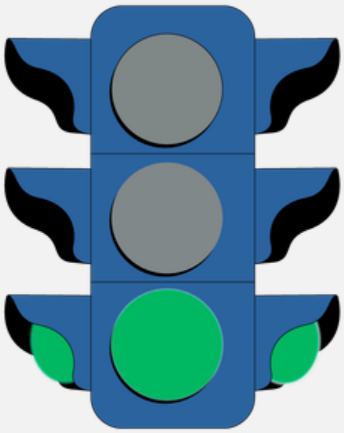
Principio: Igualdad de oportunidades y libre competencia económica.

Fundamento: Se restablece la licitación y la libre competencia como regla.



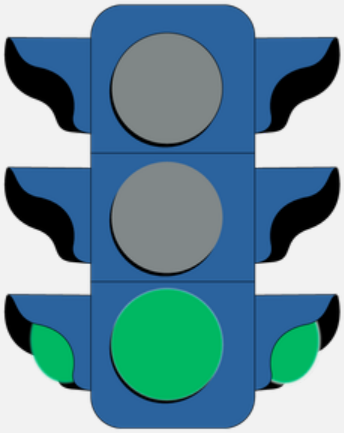
Principio: Estabilidad macroeconómica y efectividad de los derechos.

Fundamento: La protección de los recursos públicos permite su destinación al cumplimiento de los fines estatales.



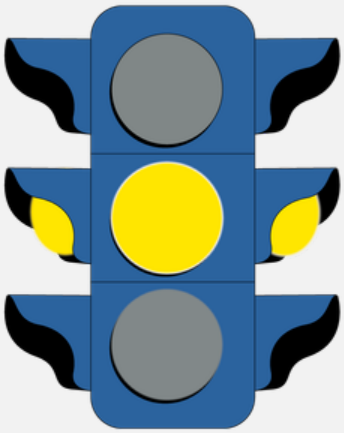
Principio: Gobierno constitucional, separación de poderes e imperio de la ley.

Fundamento: Regulación por el Congreso y condiciones legales que reducen la discrecionalidad en la contratación directa.



Principio: Ciudadanía democrática, sociedad civil y libertad de expresión.

Fundamento: Mayor publicidad de la contratación interadministrativa.



Principio: Observaciones y alertas: técnica legislativa, seguridad jurídica e impactos.

Fundamento: Asuntos corregibles durante el trámite.

Concordancia de las iniciativas legislativas con los principios del Estado de derecho.

Primero, se protegen el buen gobierno, la transparencia y la lucha contra la corrupción:

Normas relacionadas: artículos 2, 209 y 267 de la Constitución; Ley 1474 de 2011; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, incorporada mediante la Ley 970 de 2005.

La naturaleza pública de la entidad ejecutora no garantiza, por sí sola, que cuente con la idoneidad y capacidad necesarias para asumir un contrato o convenio. El ordenamiento vigente exige una correspondencia jurídica entre las obligaciones y el objeto de la ejecutora (Ley 1150 de 2007). Los proyectos de ley avanzan hacia una exigencia de **capacidad material:** condiciones técnicas, humanas, administrativas, financieras y operativas, experiencia, personal e infraestructura para ejecutar directamente.

Esta orientación es acorde con el principio de buen gobierno. La contratación interadministrativa se justifica cuando permite aprovechar capacidades existentes dentro del Estado; no cuando la entidad escogida carece de ellas y debe trasladar a terceros la ejecución sustancial de las obligaciones asumidas. Los topes a la subcontratación propuestos (15 % y 20 %) reducen la utilidad de la figura como vehículo para omitir la licitación, y las exigencias de

publicidad facilitan el control de los organismos competentes, que han advertido prácticas como la asunción de encargos ajenos al objeto institucional, la contratación sin correspondencia con las capacidades de la ejecutora, y la subcontratación sin procedimientos de selección objetiva.

La contratación directa sin competencia es, además, un canal propicio para el uso clientelista de los recursos públicos, en particular en los niveles territoriales y en periodos electorales. Al exigir capacidad propia, limitar la subcontratación y ampliar la publicidad, los proyectos reducen las posibilidades de utilizar la contratación interadministrativa para favorecer a terceros escogidos sin reglas objetivas, lo que también protege la democracia representativa.

FEDe. Colombia valora positivamente la colaboración armónica entre entidades a través de contratos y convenios interadministrativos, así como las iniciativas que limiten su utilización para eludir los principios de planeación, selección objetiva y asignación eficiente de los recursos públicos.

CÁPSULA JURISPRUDENCIAL

El Consejo de Estado en decisión de 2026 declaró la **nulidad absoluta de un contrato interadministrativo** puesto que el objeto del contrato no era coincidente con el objeto de la entidad ejecutora:

"66. Así, la ausencia de uno de los requisitos para acudir al mecanismo de contratación directa en materia de contratos interadministrativos, denota una transgresión del deber de selección objetiva, postulado -de imperativo

CÁPSULA JURISPRUDENCIAL

acatamiento en los términos del EGCAP- que tiene la vocación de asegurar el cumplimiento de los principios de la contratación pública y garantizar la adecuada elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en su actividad negocial.

67. En suma, la realidad procesal analizada permite a esta Subsección concluir que el contrato interadministrativo n.° 08 de 2015 es espurio en su objeto, no porque se atentara contra una expresa prohibición legal de subcontratar -como quedó descartado-, sino porque se celebró con un objeto que no coincidió con el de la entidad ejecutora, como lo exige el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007; lo que, a su vez, no permitía la contratación directa."[9]

LITIGIO ESTRATÉGICO

La Fundación ha presentado en defensa del Estado de derecho, las siguientes acciones:

- ***Acción popular :*** *se cuestiona el uso instrumental de contratos interadministrativos por parte de RTVC, mediante los cuales asume encargos ajenos a su objeto institucional. Enlace.*

[9] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. M.P Fernando Alexei Pardo Flórez. Bogotá, 20 de abril de 2026. Radicación: 63001-23-33-000-2022-00058-01 (72477).

LITIGIO ESTRATÉGICO

- **Acción de nulidad:** el Ministerio del Deporte justificó la contratación directa para transferir recursos a 4-72, empresa estatal encargada de ejecutar el programa "Jornada Deportiva Escolar Complementaria", mediante un convenio interadministrativo, pese a que no existía relación misional ni capacidad técnica suficiente de la entidad receptora para desarrollar el objeto contractual. Enlace.

- **Acción de nulidad:** la Resolución 202660000013396 expedida por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) declaró la procedencia de la contratación directa mediante convenio interadministrativo con Canal Trece Televisión S.A. La demanda de nulidad sostiene que el acto administrativo desconoce las disposiciones que regulan la contratación estatal y la aplicación excepcional de la modalidad de contratación directa, afectando los principios de transparencia, selección objetiva y libre concurrencia. Enlace.

Segundo, se protege la igualdad de oportunidades mediante el restablecimiento de la licitación pública como regla general y se promueve la libre competencia económica

Normas relacionadas: artículos 13, 209 y 333 de la Constitución; artículos 24 y 25 de la Ley 80 de 1993; artículos 2 y 5 de la Ley 1150 de 2007.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades (artículo 333 de la Constitución). En el mercado de compras públicas se garantiza cuando los interesados pueden ofertar en procesos competitivos, abiertos, con reglas objetivas y publicidad. El modelo de intermediación desplaza esa competencia hacia contrataciones regidas por manuales propios, en las que el acceso de las empresas y particulares depende de la entidad ejecutora.

En materia de contratación estatal, la licitación pública es la regla general de selección de contratistas bajo el Estatuto General de Contratación y la contratación directa es una excepción de interpretación restrictiva. Cada contrato celebrado directamente, que a su vez es subcontratado por la entidad ejecutora, implica que los particulares no participaron ni compitieron en igualdad de condiciones, ante la entidad que requería la obra o el servicio.

Al exigir capacidad propia y **limitar la subcontratación,** los proyectos de ley reducen los supuestos en que la contratación interadministrativa sustituye a la licitación. Cuando la entidad ejecutora no puede demostrar que ejecutará directamente, la entidad contratante deberá acudir a un proceso competitivo. En tal sentido, los dos proyectos de ley adoptan como propuesta legislativa la fijación de topes para la subcontratación de los contratos y convenios interadministrativos.

El PL 097 de 2026 Senado establece tres condicionamientos para la subcontratación, a saber, que sean actividades complementarias,

auxiliares, instrumentales o especializadas, que su valor no exceda del 15% del valor total del contrato y que la referida subcontratación no desnaturalice la finalidad de la contratación interadministrativa. Por su parte, el PL 076 de 2026 Cámara permite que se subcontraten actividades hasta el 20% del valor total del objeto contractual, consagrando la nulidad absoluta del contrato o convenio cuando se supere dicho tope.

Ahora bien, la subcontratación es una figura permitida en la contratación estatal. Supone que un tercero ejecute parte de los bienes, obras o servicios o, que se encargue de tareas asociadas al fin común, esto es, supone un traslado en la realización de las actividades, sin que se reemplace la posición jurídica de quien encomienda la subcontratación. Como fenómeno económico, la subcontratación se relaciona con la libertad de empresa, con la libertad en la organización productiva, además se asocia a beneficios del mercado como la reducción de costos, la selección de proveedores especializados, la distribución de riesgos en tareas complejas, entre otros[10].

Los proyectos de ley corrigen el abuso de esta figura. La subcontratación seguirá siendo posible, pues es una figura legítima asociada a la especialización y la reducción de costos, pero en una proporción que no desnaturalice la contratación directa, ni que impida la libre competencia económica en el mercado de compras públicas.

Para la Fundación, este es el enfoque adecuado: la libre competencia debe darse ante la entidad que necesita la obra o el servicio, con las reglas del Estatuto General, y no trasladarse a una segunda instancia regida por normas civiles y comerciales y por su manual de contratación, como una figura de intermediación.

[10] Ramírez Grisales, Richard. La subcontratación, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda, Centro de Estudios de Derecho Administrativo (CEDA), 2012. pág. 31 y ss.

ALERTAS

Organismos de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación han generado alertas sobre el posible abuso de la figura de los contratos y convenios interadministrativos. Al respecto, se destacan prácticas como el asumir encargos ajenos al objeto institucional, realizar contrataciones interadministrativas sin correspondencia con las capacidades institucionales, subcontratación sin el seguimiento de procedimientos de selección objetiva, entre otras[11].

Tercero, se promueve la estabilidad macroeconómica mediante la protección del gasto público y con ello la efectividad de los derechos.

Normas relacionadas: artículos 2, 209, 267, 334 y 365 de la Constitución; artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Reducir intermediaciones que no agregan valor protege el gasto público. Cuando una entidad es contratada directamente y traslada a terceros la ejecución sustancial, el costo de la obra o servicio incluye una cuota de administración, gerencia o comisión

[11] Fuente: https://www.youtube.com/watch?v=XBwOHftIkg8
https://x.com/CGR_Colombia/status/1828468253640843484
Fuente: https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-ejecucion-3-billones-de-19-contrataderos.aspx

que no se traduce en capacidad técnica, administrativa u operativa adicional. La exigencia de capacidad propia y los límites a la contratación derivada producen, al menos, cuatro efectos favorables:

- **Menos comisiones de administración:** los recursos se destinan a la obra, bien o servicio para el cual fueron comprometidos.

- **Menos sobrecostos:** se elimina un eslabón de la cadena de contratación y el margen que lo acompaña.

- **Mejor trazabilidad:** la reducción de niveles de contratación facilita el seguimiento de los recursos por parte de la entidad contratante y de los órganos de control.

- **Menos obras inconclusas:** la ejecución directa por una entidad con capacidad acreditada reduce el riesgo de que el proyecto quede en manos de subcontratistas sin supervisión suficiente, un patrón recurrente en los hallazgos fiscales.

La dimensión económica del fenómeno debe precisarse durante el trámite de los proyectos de ley: costos efectivos de intermediación, porcentajes de contratación derivada, concentración por sectores y tipos de entidad, y valor aportado por la ejecutora. Esa información permitiría justificar los topes de 15 % y 20%.

Aunado a lo anterior, se destaca que buena parte de la contratación interadministrativa financia programas vinculados a derechos: alimentación y deporte escolar, infraestructura educativa y penitenciaria, conectividad, servicios públicos. Los recursos que se destinan a comisiones de intermediación o a obras inconclusas no llegan a la prestación de esos servicios (artículo 365 de la Constitución). En la medida en que los proyectos de ley

promueven que la ejecución la asuma una entidad con capacidad institucional acreditada, contribuyen al cumplimiento de los fines estatales, así como a la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la garantía de derechos (artículo 3, Ley 80 de 1993).

Cuarto, se protegen el gobierno constitucional, la separación de poderes y el imperio de la ley:

Normas relacionadas: artículos 6, 113, 121 y 150 (inciso final) de la Constitución; artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007, artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

La Constitución en su artículo 150 -inciso final- consagró una cláusula general de competencia en favor del legislador en materia de contratación estatal, al establecer que: *"[c]ompete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional."*

La jurisprudencia del Consejo de Estado lo ha reiterado: *"[e]l artículo 150 (inciso final) de la Constitución Política dispone que "Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional", de donde se sigue que, por mandato de la misma Constitución, el legislador es el único facultado para regular los aspectos medulares de la contratación estatal; por ende, cualquier regulación no hecha por la ley, que contraríe o pretenda modificar lo dispuesto por ésta, deviene nula"*[12].

[12]Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013) Expediente:66001-23-31-000-2002-01171-01(29121).

Ambos proyectos de ley regulan temas que son del resorte exclusivo del Congreso y que deben ser debatidos y decididos en el escenario del legislador, a saber: **a)** los condicionamientos de idoneidad que limitan la posibilidad de contratar, puesto que se limita la capacidad para ser contratista; **b)** la creación de faltas disciplinarias gravísimas; **c)** el establecimiento de causales de nulidad absoluta de los contratos estatales; **d)** la modificación de aspectos relativos al Sistema General de Regalías.

Los proyectos conservan la cláusula general de competencia del Congreso de la República y con ello el principio de separación de poderes, por lo que la Fundación considera que es el escenario propicio para introducir cambios al sistema de compras públicas.

Aunado a lo anterior, los proyectos también fortalecen el principio de legalidad. La contratación directa es una excepción a la regla de la licitación y debe estar sujeta a condiciones legales precisas. Hoy, las causales mediante contratos y convenios interadministrativos dependen de requisitos como la naturaleza de la entidad y la relación con el objeto de la ejecutora, este último aspecto admite interpretaciones amplias. Los proyectos incorporan en la ley condiciones verificables: capacidad institucional propia, límites a la subcontratación, publicidad previa y, en el caso del proyecto 076, la calificación expresa de la contratación interadministrativa como modalidad excepcional de interpretación restrictiva. Con ello, reducen el margen de discrecionalidad en la escogencia del contratista.

Quinto, se fortalecen la ciudadanía democrática y el control social:

Normas relacionadas: artículos 2, 74 y 270 de la Constitución; artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

El proyecto 076 establece la publicación previa del proyecto de convenio o contrato en el SECOP II durante 5 días hábiles, con la posibilidad de presentar observaciones y el deber de responderlas de manera motivada, antes de proceder con su suscripción. La medida permite que la formación del negocio jurídico se someta a control de competidores, veedurías y medios de comunicación. Por su parte, el proyecto 097 ordena publicar en el SECOP los documentos que acreditan la capacidad institucional, lo que permite verificar el cumplimiento del requisito.

La Fundación valora las medidas que permitan materializar los mandatos de publicidad y transparencia y que permitan fortalecer los controles en la contratación estatal.

LITIGIO ESTRATÉGICO

La Fundación ha presentado acciones encaminadas a exigir el cumplimiento del deber legal de publicar la actividad contractual en el SECOP II por parte de entidades estatales con régimen especial.

El Consejo de Estado ha ordenado la publicidad en dicha plataforma de entidades como las siguientes: UNGRD–Fiduprevisora S.A., Positiva Compañía de Seguros, Satena, Sociedad Hotelera Tequendama, FONTUR, ProColombia, Ecopetrol, Oleoducto de Colombia S.A. (ODC), Oleoducto Central S.A. (OCENSA), Refinería de Cartagena S.A.S. (Reficar), Hocol S.A, XM Compañía de Expertos en Mercados E.S.P, entre otras. Puede consultar las sentencias en el siguiente: enlace.

Observaciones y alertas: técnica legislativa, seguridad jurídica e impactos.

Los proyectos no representan una amenaza para el Estado de derecho. Presentan, sin embargo, reparos de técnica legislativa, alertas sobre posibles efectos no previstos, e impactos que conviene analizar y corregir durante el trámite para que la reforma cumpla su finalidad. Estos asuntos se relacionan a continuación:

a) Las restricciones deben alcanzar al convenio interadministrativo.

Normas relacionadas: articulado de los PL 097 de 2026 Senado como PL 076 de 2026 Cámara; artículo 95 de la Ley 489 de 1998; artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007.

Tanto el PL 097 de 2026 Senado como PL 076 de 2026 Cámara se orientan a regular la contratación vía contratos y convenios interadministrativos. Considerando que ambas figuras se encuentran referenciadas en cuerpos normativos autónomos (Ley 489 de 1998 y Ley 1150 de 2007) y que, el Consejo de Estado los diferencia en su alcance y efectos, se sugiere que en los proyectos en trámite se precise con claridad y referencia directa, que se regula sobre ambas figuras.

El punto determinante no es solo que ambos proyectos mencionen las dos figuras, sino que las restricciones sustantivas que introducen alcancen realmente al convenio interadministrativo, cuya base legal -artículo 95 de la Ley 489 de 1998- ninguno de los dos proyectos modifica.

Lo esencial no es replicar mecánicamente cada artículo en ambas figuras, sino asegurar que la finalidad de las medidas (capacidad institucional autónoma, impedir la elusión de la selección objetiva, limitar la subcontratación) alcance a cualquier acuerdo interadministrativo, sea cual sea su denominación o la naturaleza de los aportes.

CÁPSULA JURISPRUDENCIAL

El Consejo de Estado ya hizo una lectura restrictiva en un caso análogo: declaró la nulidad parcial de la Circular Única de 2022 de Colombia Compra Eficiente por cuanto la entidad aplicó de *"manera extensiva o analógica la prohibición para celebrar convenios administrativos a los contratos interadministrativos"* cuando la restricción de la Ley 996 de 2005, en su artículo 38, solamente alude a "convenios interadministrativos":

"La Sala declarará la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Única de 2022 emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- por cuanto con esa disposición se excedió la potestad reglamentaria, por el hecho de aplicar de manera extensiva o analógica la prohibición para celebrar convenios administrativos a los contratos interadministrativos, lo cual pone de presente que el reglamento desconoció las normas en que debía fundarse y, por lo tanto, adolece de un vicio de ilegalidad, por lo cual es procedente declarar su nulidad y proceder a su retiro del ordenamiento jurídico."[13]

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Subsección B. Bogotá, 17 de Octubre de 2025. M.P Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313).

b) Conceptos jurídicos indeterminados y prohibición de la cesión.

Normas relacionadas: artículos 3, 5 y 6 del proyecto 097; artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

El PL 097 de 2026 Senado sujeta la subcontratación a que no "desnaturalice la finalidad de la contratación interadministrativa", a que se trate de actividades que no constituyan el *"núcleo funcional"* del contrato y a que no se orienten a *"eludir los procedimientos de selección objetiva"*. Estas expresiones pueden generar dudas sobre su alcance y aplicación dispar en la práctica contractual. Se sugiere sustituirlas por criterios verificables, como la identificación de las actividades esenciales en los estudios previos.

El artículo 3 del mismo proyecto prohíbe la **cesión** de las actividades esenciales. La cesión implica la transferencia de la posición contractual, con sus derechos y obligaciones; la Ley 80 de 1993 no la prohíbe, sino que la somete a autorización previa de la entidad contratante (artículo 41). La prohibición excede el problema que el proyecto busca resolver.

c) Verificación de la capacidad institucional.

Normas relacionadas: artículos 2 y 7 del PL 097 de 2026 Senado.

En el PL 097 la capacidad se acredita mediante un certificado suscrito por el representante legal de la entidad que aspira a ser contratada. La verificación relevante es la que debe realizar la entidad **contratante** en sus estudios previos, con evidencia de la experiencia ejecutada directamente, el personal y la infraestructura disponibles. Si el control se limita a un ejercicio documental, las nuevas exigencias podrían cumplirse de manera formal.

El mismo riesgo se ha presentado con la exigencia de relación directa con el objeto, vigente desde 2007: la experiencia muestra que el requisito puede satisfacerse reformando los estatutos o el objeto social de la entidad ejecutora.

d) Nueva falta gravísima y régimen sancionatorio vigente.

Normas relacionadas: artículo 7, parágrafo 2, del PL 097 de 2026 Senado; artículos 409 y 410 del Código Penal; artículo 54 de la Ley 1952 de 2019; Ley 610 de 2000.

El PL 097 de 2026 Senado califica como falta gravísima la acreditación falsa o fraudulenta de la capacidad institucional. Esa conducta ya podría encuadrarse en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en las faltas gravísimas relacionadas con la contratación previstas en el Código General Disciplinario y, cuando hay daño patrimonial, en la responsabilidad fiscal.

ALERTAS

¿Se requieren nuevas sanciones?

Antes de incorporar una nueva falta disciplinaria conviene establecer qué vacío existe en el régimen vigente, que ya contempla responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales frente a irregularidades en la contratación estatal.

La creación de nuevas sanciones frente a conductas que ya pueden ser objeto de reproche jurídico debe estar

ALERTAS

precedida de un análisis sobre su necesidad y sobre la eficacia de los mecanismos existentes.

El denominado "populismo punitivo" está asociado a respuestas legislativas en materia penal, que recurren al endurecimiento de las sanciones sin suficiente sustento empírico sobre su necesidad o eficacia[14]. Aunque este concepto ha sido desarrollado principalmente en el ámbito de la política criminal, la preocupación que lo sustenta resulta pertinente: una conducta reprochable no exige necesariamente una nueva sanción si el ordenamiento ya cuenta con instrumentos adecuados para investigarla y sancionarla.

Esta cautela resulta especialmente relevante en un régimen que ha sido objeto de sucesivas modificaciones, como es el de la contratación estatal. Antes de incorporar nuevas faltas, prohibiciones o controles, conviene evaluar qué han corregido las reformas anteriores, qué problemas persisten y si estos obedecen a vacíos normativos o a dificultades en la aplicación de las reglas vigentes.

La acumulación de disposiciones sin esa evaluación puede aumentar la complejidad del régimen y afectar la seguridad jurídica.

[14] Corte Constitucional, Sentencias T-762 de 2015 y C-256 de 2022.

e) Consecuencias de la nulidad absoluta y afectación de modelos legítimos de ejecución.

Normas relacionadas: artículo 2 del PL 076 de 2026 Cámara; artículo 3 del PL 097 de 2026 Senado; artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993.

El PL 076 de 2026 Cámara establece como causal de nulidad absoluta del contrato o convenio la superación del 20 % de subcontratación. La nulidad afecta el negocio principal y, con él, la obra o el servicio en ejecución, mientras la responsabilidad de quienes estructuraron el negocio se tramita por otras vías. Por su parte, el PL 097 de 2026 Senado en su artículo 3 establece que la subcontratación con terceros de ciertas actividades no puede exceder el 15% del valor del contrato. Al respecto:

Primero, sobre la nulidad, debe considerarse que la terminación de una obra por nulidad del contrato puede perjudicar a la comunidad beneficiaria. La propuesta de reforma debería concentrarse en determinar qué capacidad debe aportar directamente la entidad ejecutora, qué actividades justificaron su contratación directa, qué puede razonablemente contratar con terceros y qué valor agrega su participación frente a la contratación directa de esos terceros por la entidad de origen. Se recomienda además prever consecuencias graduales como la obligación de asumir directamente la ejecución, la inhabilidad de la ejecutora para nuevos contratos interadministrativos, entre otras.

Segundo, el mismo límite de la subcontratación de 15% o 20% se aplicaría a una obra, a una gerencia de proyectos, a una consultoría especializada o a una investigación universitaria, y los proyectos de ley no explican por qué esos son los porcentajes

adecuados. El problema no se resuelve únicamente fijando un porcentaje máximo de contratación con terceros, una regulación sin el debido análisis puede resultar excesiva para ciertos modelos legítimos de ejecución y, al mismo tiempo, no necesariamente permite identificar todos los esquemas de intermediación que se pretende evitar.

Dos situaciones requieren precisión:

- **Universidades públicas.** En consultorías, investigaciones e interventorías, las universidades conforman equipos de profesionales vinculados para cada proyecto, bajo su dirección técnica, metodología, infraestructura y responsabilidad. La capacidad propia no debe confundirse con capacidad de planta. Se recomienda aclarar que la vinculación de personas naturales al equipo de ejecución no constituye subcontratación.

- **Gerencia de proyectos.** No todas las entidades que prestan servicios de gerencia de proyectos son equivalentes. Algunas tienen trayectoria, patrimonio, respaldo financiero y capacidad de contratación suficientes para ejecutar proyectos de gran escala, incluidas obras, con riesgos controlados, aunque también registran casos de incumplimiento. Otras carecen de patrimonio, estructura y experiencia, y asumen contratos cuyo valor multiplica su propio tamaño. Un tope porcentual único no distingue entre unas y otras; la diferencia debe establecerse con reglas objetivas de capacidad.

La contratación estatal ya cuenta con esas reglas. En una licitación, el proponente debe acreditar requisitos habilitantes proporcionales al valor, alcance y complejidad del contrato (artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015), verificados a través del Registro Único de Proponentes (RUP). En la

contratación directa, en cambio, no se exige el RUP y la entidad se limita a verificar la idoneidad del contratista. Es decir, una entidad pública contratada directamente puede asumir un contrato cuyos requisitos no cumpliría si tuviera que competir por él bajo un proceso competitivo como la licitación.

La Fundación propone que la reforma exija a toda entidad ejecutora contratada de manera directa un **estándar de capacidad equivalente** al que se exigiría a un proponente en una licitación para el mismo objeto y valor, con las adaptaciones que requieren las entidades públicas que no son empresas:

Requisito	Qué se exige hoy en un proceso competitivo	Cómo aplicarlo a la entidad ejecutora
Experiencia	Contratos ejecutados, inscritos en el RUP con el clasificador de bienes y servicios, expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes y proporcionales al valor, alcance y complejidad del contrato.	Contratos de objeto similar **ejecutados directamente,** certificados por quien los contrató y expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes. No computa lo ejecutado por subcontratistas.
Capacidad financiera	Índice de liquidez, índice de endeudamiento y razón de cobertura de intereses.	Los mismos indicadores sobre estados financieros aprobados y, para entidades sin ánimo de lucro o de derecho público, una relación mínima entre su **patrimonio** o sus **ingresos propios** y el valor del contrato.

Requisito	Qué se exige hoy en un proceso competitivo	Cómo aplicarlo a la entidad ejecutora
Capacidad organizacional	Indicadores de rentabilidad del patrimonio y rentabilidad del activo.	Para entidades públicas, indicadores de estructura: planta de personal técnico, dependencias de supervisión y sistemas de gestión de proyectos acordes con el objeto.
Capacidad residual (obra pública)	Verificación de sus compromisos en curso para determinar la capacidad real de asumir nuevos contratos de obra pública.	Cálculo obligatorio que incluya **todos los contratos y convenios interadministrativos en ejecución,** para impedir que una entidad acumule encargos por encima de su capacidad.
Verificación	RUP certificado por la Cámara de comercio y verificación por el comité evaluador de la entidad que contrata.	Inscripción en un **módulo de entidades ejecutoras del RUP,** y verificación por la entidad **contratante.**

PROPUESTA

- **Un solo filtro de capacidad: el RUP, con un módulo para las entidades estatales ejecutoras**

El Registro Único de Proponentes (RUP) es la herramienta que ya usa el sistema de compras públicas para controlar la capacidad de quien contrata con el Estado: registra la experiencia clasificada por tipo de bien o servicio, los indicadores de capacidad financiera y organizacional certificados por la Cámara de comercio, y las multas, sanciones e incumplimientos que reportan las entidades. Con esa información, la entidad contratante sabe para qué proyectos tiene capacidad un contratista y para cuáles no.

Sin embargo, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 exime del RUP a la contratación directa y a las actividades propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta. Por esa vía, las entidades ejecutoras contratadas directamente quedan por fuera del principal filtro de capacidad del sistema.

La Fundación propone:

- **Un módulo de entidades ejecutoras en el RUP.** Toda entidad estatal que pretenda actuar como ejecutora de contratos o convenios interadministrativos, cualquiera sea su naturaleza jurídica y tenga o no registro en Cámara de comercio, debe estar inscrita y clasificada en un módulo especial del RUP. Así se evita crear registros paralelos en el Ministerio del Interior o en Colombia Compra Eficiente, y la entidad

PROPUESTA

contratante consulta en un solo lugar la capacidad de particulares y de entidades estatales.

- **Contrato según capacidad.** El valor y el tipo de contrato que puede recibir la ejecutora se determinan con la experiencia, los indicadores y, en obra pública, la capacidad residual acredita en el RUP, incluidos los contratos y convenios interadministrativos que tenga en ejecución.

- **Indicadores adaptados**. El RUP está diseñado para empresas y personas naturales. Para las entidades de derecho público, el módulo debe verificar experiencia en ejecución directa, patrimonio, ingresos propios frente a transferencias, estructura técnica y capacidad residual, a partir de la información contable que ya reportan a la Contaduría General de la Nación.

- **El módulo filtra, no habilita.** La inscripción es un requisito adicional para ser ejecutora y **en ningún caso habilita la contratación directa de los objetos que la ley prohíbe.** Además, el registro serviría para acreditar requisitos habilitantes cuando las entidades estatales compitan en procesos de selección públicos.

- **Cierre por denominación.** Las restricciones establecidas en la ley para contratos y convenios deben comprender la gerencia de proyectos, la administración delegada y cualquier modalidad que incluya contratar, administrar o pagar obras, suministros o encargos fiduciarios, cualquiera sea su denominación.

f) La prohibición en el Sistema General de Regalías no alcanza a las asociaciones de municipios.

Normas relacionadas: artículo 6 del PL 076 de 2026 Cámara; artículo 37 de la Ley 2056 de 2020; artículo 2, numeral 1, literal a) Ley 80 de 1993.

El Proyecto de Ley 076 de 2026 contiene dos disposiciones relacionadas con la ejecución de recursos del Sistema General de Regalías: **(i)** el artículo 1 incluye estos recursos dentro del ámbito de aplicación de las medidas previstas en el proyecto; y, **(ii)** el artículo 6 prohíbe designar como entidades ejecutoras de proyectos de inversión financiados total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías a: *(a)* las sociedades de economía mixta; *(b)* las empresas industriales y comerciales del Estado que desarrollen actividades en competencia con el sector privado y, *(c)* las demás sociedades comerciales en las que la participación directa o indirecta de entidades públicas sea superior al 50%.

Esta prohibición busca restringir la ejecución de recursos del Sistema General de Regalías por entidades sometidas a regímenes contractuales distintos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, por lo tanto, evitar que su designación como ejecutoras les permita eludir los mecanismos de selección objetiva aplicables a la contratación estatal.

Ahora bien, el Sistema General de Regalías ya contempla controles sobre la designación y actuación de las entidades ejecutoras: el artículo 37 de la Ley 2056 de 2020 exige ejecutar los proyectos con sujeción al régimen de contratación pública, por ende, cualquier modificación debe partir de este control y precisar por qué resulta insuficiente.

Además, la prohibición del artículo 6 del PL 076 de 2026 dirigida a determinados tipos societarios, no alcanza todos los esquemas

contractuales. La Fundación sugiere que, en lugar de prohibir tipos de entidad, la reforma: **(i)** extienda los requisitos de capacidad propia y ejecución directa a toda entidad designada como ejecutora o contratada como gerente de proyectos financiados con regalías, incluidas las asociaciones de municipios; **(ii)** impida trasladar mediante convenios de gerencia la ejecución de proyectos a entidades que no los ejecuten directamente; **(iii)** ordene incorporar en el SECOP II la fuente de financiación y el código BPIN y, **(iv)** articule el registro de esquemas asociativos del Ministerio del Interior con el SECOP.

CÁPSULA JURISPRUDENCIAL

El Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil ha precisado que el artículo 37 de la Ley 2056 de 2020 obliga a todas las entidades ejecutoras, incluidas aquellas con régimen especial, a aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a los contratos financiados con recursos del SGR. Con ello se garantiza la selección objetiva, la publicidad y la aplicación uniforme de las reglas de contratación[15]:

"(…) para la ejecución de los proyectos de inversión financiados con cargo a recursos del Sistema General de Regalías (SGR), las entidades ejecutoras deben aplicar los procedimientos, las modalidades de selección, y demás reglas establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), integrado, entre otras disposiciones, por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, así como por las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan."

[15] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de junio de 2026, radicación 11001030600020260008800. Número único: 2563.
Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 23 de julio de 2026, radicación 11001030600020260013300. Número único: 2565.

g) El PL 097 de 2026 Senado no cuenta con análisis de impacto fiscal de las nuevas cargas.

Normas relacionadas: artículo 8 y 9 del PL 097 de 2026 Senado; artículo 334 de la Constitución; artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

El PL 097 de 2026 Senado crea el Registro Público de Entidades Habilitadas para la Contratación Interadministrativa (artículo 8) y asigna a Colombia Compra Eficiente la función de rendir conceptos técnicos previos sobre la capacidad institucional, la correspondencia funcional y territorial y la ejecución directa (artículo 9). Estas funciones requieren recursos, personal, tecnología y tiempos de respuesta, y pueden incidir en la actividad contractual de las entidades. Pese a lo anterior, la exposición de motivos del proyecto de ley afirma que la iniciativa no genera impacto fiscal porque se ejecuta con la institucionalidad y los recursos existentes.

Al respecto, debe considerarse que el artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, consagra la dirección general de la economía en cabeza del Estado, el cual intervendrá *"para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano".* Por lo tanto, las decisiones legislativas deben estar precedidas de una evaluación seria y transparente de sus efectos fiscales y presupuestales[16].

[16] Corte Constitucional, Sentencias C-110 de 2019, C-288 de 2012, C-405 de 2020 y C-075 de 2022.

En desarrollo del principio de sostenibilidad fiscal, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estableció el análisis del impacto fiscal para proyectos de ley, así:

> **"ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*
>
> *Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.(…)"*

El ordenamiento exige que el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto se haga explícito en la exposición de motivos y en las ponencias, con indicación de la fuente de financiación. Por ende, se recomienda respecto del PL 097 de 2026 Senado cuantificar su costo y su fuente de financiación.

Además, el registro duplica una herramienta existente. El Registro Único de Proponentes ya cuenta con procedimientos de inscripción, verificación, clasificación, reporte de sanciones y consulta pública. En lugar de crear un nuevo registro a cargo de Colombia Compra Eficiente, que se sumaría al del Ministerio del Interior para los esquemas asociativos y al SECOP, la Fundación

propone habilitar en el RUP un módulo para las entidades estatales que actúen como ejecutoras. Además, el concepto previo podría limitarse a ciertos contratos según su cuantía, importancia estratégica, entre otros.

h) Alcance de las normas de publicidad.

Normas relacionadas: artículo 5 del PL 076 de 2026 Cámara; artículo 10 del PL 097 de 2026 Senado; artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

El artículo 5 del PL 076 ordena publicar en la página web de las partes los contratos derivados de los negocios con empresas de economía mixta o comerciales. Tal como está redactado, podría interpretarse como un reemplazo de la obligación de publicar en el SECOP II.

Se recomienda señalar expresamente que todo contrato derivado que ejecute recursos públicos se publique en el SECOP II, con independencia del régimen jurídico de quien lo celebra y sin perjuicio de otros canales, como las páginas web de las entidades.

El artículo 10 del PL 097 dispone que los documentos de capacidad permanezcan disponibles *"hasta la liquidación del contrato"*. La disponibilidad de la información contractual en el SECOP no depende de la liquidación; la expresión podría leerse como un límite temporal al acceso a la información pública y conviene suprimirla.

i) Correspondencia territorial.

Norma relacionada: artículo 4 del PL 097 de 2026 Senado.

La correspondencia territorial es un criterio útil cuando evidencia que una entidad actúa por fuera de las competencias o finalidades para las que fue creada. Sin embargo, una entidad estatal con capacidad demostrada no debería quedar impedida para ejecutar un proyecto fuera de su territorio habitual cuando su régimen jurídico lo permite.

Se recomienda que la correspondencia territorial opere como elemento para evaluar la idoneidad y la capacidad propia, y no como restricción autónoma, salvo que exista una limitación legal de competencia territorial.

j) Oportunidad de coordinación con la Ley de Garantías.

Normas relacionadas: artículo 38, parágrafo, Ley 996 de 2005.

La Ley de Garantías prohíbe a gobernadores, alcaldes y directores de entidades descentralizadas territoriales celebrar **convenios** interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones. El Consejo de Estado ha señalado que esa prohibición no se extiende a los **contratos** interadministrativos[17].

Los proyectos de ley presentan la situación inversa: sus restricciones recaen principalmente sobre el contrato. Con las elecciones territoriales de 2027, se recomienda que la reforma armonice ambas reglas para que la restricción electoral recaiga sobre la transferencia de la ejecución de recursos a otra entidad, cualquiera sea la denominación del acuerdo, esto es, contrato o convenio.

k) Ubicación normativa y coherencia interna.

Normas relacionadas: artículo 4 del PL 076 de 2026 Cámara; artículo 6 del PL 097 de 2026 Senado.

[17] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Subsección B. Bogotá, 17 de Octubre de 2025. M.P Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313).

El artículo 4 del PL 076 adiciona un parágrafo al artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que contiene las definiciones de entidades estatales, servidores públicos y servicios públicos. La regla sobre el carácter excepcional de la contratación interadministrativa corresponde al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que regula las modalidades de selección. En el PL 097, algunas disposiciones, como el literal h) del artículo 6 se refieren solo a una de las figuras; se recomienda aludir a ambas para evitar interpretaciones restrictivas.

IV. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS PARA EL TRÁMITE LEGISLATIVO

Los proyectos de ley 097 de 2026 Senado y 076 de 2026 Cámara atacan una práctica que la ley no ha logrado contener: entidades públicas contratadas directamente, sin licitación ni procesos competitivos, que no ejecutan y trasladan a terceros la obra o el servicio, cobrando por la intermediación.

La Fundación califica los proyectos de ley en **verde**, porque protegen los principios de: buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción, igualdad de oportunidades, libre competencia económica, estabilidad macroeconómica, efectividad de los derechos, separación de poderes y ciudadanía democrática.

FEDe. Colombia comparte el diagnóstico de los autores de los proyectos de ley. Su posición parte de una premisa: la regla general debe ser la licitación y los procesos competitivos adelantados por la entidad que requiere la obra o el servicio, bajo la libre competencia económica y la selección objetiva. La contratación interadministrativa directa debe reservarse para los casos en que la entidad ejecutora aporta capacidad propia y ejecuta directamente.

Por lo tanto, se propone considerar en el trámite legislativo:

N°	Propuesta	Desarrollo en el articulado
1	Justificación reforzada de la contratación directa	La entidad contratante debe demostrar en los estudios previos por qué la contratación con otra entidad pública es más conveniente que adelantar un proceso competitivo, con comparación de costos, que incluya entre otros aspectos, la cuota de administración de la ejecutora. Si no lo demuestra, debe adelantar el proceso de selección.
2	Módulo de entidades ejecutoras en el RUP y estándar de capacidad equivalente a un proceso competitivo	Toda entidad estatal que pretenda ser ejecutora debe estar inscrita en un módulo especial del RUP, sin registros paralelos. La inscripción debe estar en concordancia con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y con el literal c) del numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Se debe acreditar experiencia en ejecución directa, capacidad financiera y organizacional y, en obra pública capacidad residual, en condiciones equivalentes a las de un proponente para el mismo objeto y valor.
3	Relación con funciones legales	Valorar la relación del objeto con las funciones y competencias asignadas por la ley, y no solo con estatutos u objeto social modificables.
4	Prohibición de intermediación sin valor agregado	Prohibir el cobro de comisiones o cuotas de administración cuando la ejecutora no asume directamente las actividades esenciales; exigir su declaración en todos los casos.

N°	Propuesta	Desarrollo en el articulado
5	Extensión al convenio	Adicionar un parágrafo al artículo 95 de la Ley 489 de 1998 para que los requisitos alcancen a cualquier acuerdo interadministrativo que implique la ejecución de recursos de otra entidad.
6	Topes diferenciados	Fijar porcentajes por tipo de objeto o criterios legales para que el reglamento los establezca, y aclarar que los equipos de personas naturales no computan como subcontratación.
7	Trazabilidad en SECOP II	Publicación de todo contrato derivado en el SECOP II, vinculada al número del contrato o convenio principal, de forma permanente.
8	Consecuencias graduales	Asunción directa de la ejecución e inhabilidad para nuevos contratos interadministrativos, entre otros.
9	Coordinación con la Ley de Garantías	Igualar el tratamiento electoral de contratos y convenios interadministrativos.
10	Evaluación	En lugar de requerir conceptos previos de Colombia Compra Eficiente, ordenar informes anuales sobre contratación interadministrativa y derivada.

Con estos ajustes, las entidades públicas con trayectoria y capacidad real podrán seguir ejecutando proyectos, y las que solo intermedian dejarán de recibirlos.

PARA EL DEBATE

Preguntas para los ponentes

- ¿Qué capacidad propia -experiencia, personal, recursos financieros y capacidad residual- debe acreditar una entidad pública para ser contratada sin licitación o proceso competitivo, y quién la verifica?
- ¿Por qué no hacerlo en el RUP, como ocurre con cualquier proponente?
- ¿Por qué hoy la forma jurídica, y no la capacidad, determina quién puede recibir una obra por contratación directa? Una empresa industrial y comercial del Estado puede recibirla; una universidad pública, no.
- ¿La reforma pretende eliminar a todas las entidades públicas que se dedican a la gerencia de proyectos, o solo impedir que reciban proyectos aquellas que no tienen capacidad para ejecutarlos? Si es lo segundo, ¿qué criterio permitirá distinguir a una entidad con trayectoria, patrimonio y equipos técnicos propios de una que solo intermedia?
- ¿Con base en qué datos se fijaron los topes de 15% y 20%, cuánto cuesta hoy la intermediación y por qué el tope debe ser igual para una obra que para una investigación?

Fundación para el Estado de Derecho



Semáforo No. 2 de 2026

CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS ¿EL FIN DE LOS "CONTRATADEROS"?

www.fedecolombia.org
ideas@fedecolombia.org

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD