

FORMATO PQRS

CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Definición – Sujetos – Entidades Estatales

Cuando se trata de contratos celebrados por dos entidades estatales, tales negocios jurídicos se han denominado como interadministrativos, en el entendido de que son celebrados entre entidades públicas. En efecto, la doctrina ha señalado que “se denominan contratos interadministrativos los contratos bilaterales celebrados entre dos entidades estatales”. Sobre la tipología de contrato interadministrativo, conviene señalar que aunque la Ley 80 de 1993 no lo definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”, califica a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales. De acuerdo con lo anterior, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público, con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece que pueden celebrarse directamente, 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, a menos que, según las excepciones previstas en dicha Ley, deba adelantarse un procedimiento susceptible de pluralidad de oferentes. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA – Contratación directa – Contratos y convenios interadministrativos

La Ley 1150 de 2007 permite que los contratos interadministrativos pueden celebrarse directamente, sin perjuicio de que, eventualmente, se celebren en el marco de un proceso de selección competitivo. Por ello, al tratarse de una causal de contratación directa establecida por el legislador no será obligatorio contar con varias ofertas para escoger libremente a la entidad estatal con la cual se suscribirá el convenio o contrato interadministrativo.

(...)

Sin embargo, esto no significa que esta contratación esté exenta del cumplimiento de los principios de transparencia y selección objetiva que rigen la contratación pública. En la contratación directa la entidad también deberá realizar un análisis previo a la suscripción del contrato, en el que se verifique que el contratista cumple con lo requerido para satisfacer la necesidad contractual. Por tanto, la entidad tiene la obligación de

FORMATO PQRS

escoger al contratista de manera objetiva, es decir, que “el contratista elegido no lo sea por razones políticas, o de amistad, o de recomendación basada en criterios caprichosos, sino en motivos como la buena calidad del trabajo, la experiencia profesional reconocida, la imagen pública de su actividad profesional, entre otros factores objetivos y criterios de valoración profesional que alejan la arbitrariedad, la subjetividad y el capricho de la selección del contratista, cuando se escoge en forma directa”.

(...)

Así las cosas, en la causal de contratación directa de contratos interadministrativos es necesario que la entidad justifique las razones por las cuales se contratará directamente con la entidad estatal basado en criterios objetivos como la experiencia, la idoneidad, capacidad técnica y operativa, entre otros. De esta manera, la entidad estatal, además de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, deberá constatar que la entidad con la cual se celebrará el contrato está en capacidad de ejecutar el objeto contractual y que haya demostrado la idoneidad para cumplirlo, sin que sea necesario obtener previamente varias ofertas, de lo cual se deberá dejar la constancia respectiva.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 05 de febrero de 2025



Colombia Compra Eficiente
Rad No. RS20250205000982
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 05/02/2025 14:57:33



Señor
Guillermo Andrés Buitrago Huertas
andreshuertas555@gmail.com
Bogotá D.C.

Concepto C – 024 de 2025

Temas: CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS –
Definición – Sujetos – Entidades Estatales / PRINCIPIO
DE SELECCIÓN OBJETIVA – Contratación directa –
Contratos y convenios interadministrativos

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No.
P20250113000215

Estimado señor Buitrago Huertas:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud del 13 de enero de 2025, en la cual consulta sobre lo siguiente:

"El honorable Concejo de Estado, mediante sentencia 8500123310000309011, dijo sobre el principio de libre concurrencia, en los procesos de contratación directa:

FORMATO PQRS

"Bajo estos lineamientos resulta claro que las entidades públicas, cuando requieran contratar la ejecución de obras, la adquisición o suministro de bienes o la prestación de servicios, en forma directa, están en la obligación de fijar, en cada caso concreto, las bases para la participación de los posibles oferentes y los parámetros de evaluación de las propuestas con fundamento en los principios de transparencia, de economía, de selección objetiva, de igualdad, de imparcialidad, de publicidad, de libre concurrencia y de planeación, entre otros, previstos en la Constitución Política y la ley, con el fin de escoger, en igualdad de condiciones, la propuesta más favorable para los intereses de la entidad".
(...)

En virtud de la citada sentencia, solicito respetuosamente respuesta a las siguientes inquietudes:

- 1. ¿Los convenios interadministrativos deben cumplir con el principio de libre concurrencia? ¿Por qué?*
- 2. ¿Los contratos interadministrativos deben cumplir con el principio de libre concurrencia? ¿Por qué?*
- 3. ¿Si de un convenio o contrato interadministrativos, se desprende la ejecución de obras, la adquisición o suministro de bienes o la prestación de servicios, se debe cumplir con el principio de libre concurrencia? ¿Por qué?*
- 4. ¿Una entidad estatal es libre de establecer con cual otra celebrar un convenio o contrato interadministrativo, o debe cumplir con el principio de libre concurrencia, determinado de varias entidades públicas, cual es la mejor para celebrar el convenio o contrato interadministrativo? ¿Por qué?*
- 5. ¿La citada sentencia del Consejo de Estado es de obligatorio cumplimiento por las entidades públicas colombianas? ¿Por qué?"*

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

FORMATO PQRS

interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Para la celebración de los contratos y convenios interadministrativos se debe cumplir con el principio de libre concurrencia?

II. Respuestas:

El literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 prescribe que los contratos interadministrativos pueden celebrarse directamente, sin perjuicio de que, eventualmente, se celebren en el marco de un proceso de selección competitivo. Por ello, al tratarse de una causal de contratación directa establecida por el legislador no será obligatorio contar con varias ofertas para escoger libremente a la entidad estatal con la cual se suscribirá el contrato interadministrativo.

En efecto, la contratación directa es una excepción, de las que puede hacer el legislador, a los principios de libre competencia y libre concurrencia. Lo anterior puesto que no existe competencia y, por ello, no hay rivalidad entre los posibles proveedores del bien o servicio que requiere la entidad, teniendo en cuenta que al proceso solo concurre la persona que la entidad invita directamente. Esta persona es la única autorizada, por ende, no hay libre concurrencia, porque así lo permiten las características de la modalidad de contratación directa que dispuso el legislador.

Sin embargo, esto no significa que esta contratación esté exenta del cumplimiento de los principios de transparencia y selección objetiva que rigen

FORMATO PQRSD

la contratación pública. En la contratación directa la entidad también deberá realizar un análisis previo a la suscripción del contrato, en el que se verifique que el contratista cumple con lo requerido para satisfacer la necesidad contractual. En este contexto, en la causal de contratos interadministrativos es necesario que la entidad justifique las razones por las cuales se contratará directamente con la entidad estatal basada en criterios objetivos como la experiencia, la idoneidad, capacidad técnica y operativa, entre otros. De esta manera, la entidad estatal, además de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, deberá constatar que la entidad con la cual se celebrará el contrato está en capacidad de ejecutarlo y que haya demostrado la idoneidad para ello, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas o cotizaciones de precios.

Finalmente, es preciso indicar que de conformidad con la limitación establecida la causal del literal c, no se pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa tratándose de “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. En esos supuestos específicos deberán adelantarse procesos competitivos, de acuerdo con las demás modalidades de selección establecidas en el EGCAP, en los cuales dichas entidades podrían participar en igualdad de condiciones e, incluso, resultar adjudicatarias.

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La contratación Estatal constituye un instrumento a través del cual las entidades públicas realizan el aprovisionamiento de sus bienes, obras y servicios, con el

FORMATO PQRSD

propósito de satisfacer las necesidades e intereses colectivos¹. Para este propósito se sirve de la colaboración de los particulares o de otras entidades que integran la administración pública.

Cuando se trata de contratos celebrados por dos entidades estatales, tales negocios jurídicos se han denominado como interadministrativos, en el entendido de que son celebrados entre entidades públicas. En efecto, la doctrina ha señalado que “se denominan contratos interadministrativos los contratos bilaterales celebrados entre dos entidades estatales”². Sobre la tipología de contrato interadministrativo, conviene señalar que aunque la Ley 80 de 1993 no lo definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”, califica a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales³. De acuerdo con lo anterior, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público, con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Si bien los contratos o convenios interadministrativos están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto en el 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre entidades estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto, pues bien puede una entidad estatal de Ley 80 de 1993 celebrar esta clase de convenios con una entidad estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo, caso en el cual su ejecución estará sometida a la Ley 80 de 1993.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, expedientes acumulados: (25206, 25409, 24524, 27834, 25410, 26105, 28244, 31447).

² DÁVILA VINUEZA. Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Temis, 2016. p. 494.

³ Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

»Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales».

FORMATO PQRSD

Un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece que pueden celebrarse directamente, 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, a menos que, según las excepciones previstas en dicha Ley, deba adelantarse un procedimiento susceptible de pluralidad de oferentes⁴. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

Además, es necesario tener en cuenta que para que un contrato o convenio interadministrativo exista debe cumplir con los siguientes elementos: acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y que conste por escrito⁵. Entonces, si ambas partes son entidades estatales, pueden celebrar convenios interadministrativos, porque las disposiciones que regulan esta tipología hacen referencia a la calidad de los sujetos que intervienen en la contratación, que deben ser entidades estatales o de derecho público.

La Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-671 de 2015 que “Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública”. Así las cosas, atendiendo a la literalidad de las normas enunciadas, no cabe una interpretación diferente⁶, pues, de acuerdo con lo anotado, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico comercial concurren personas de derecho público. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha indicado, frente al convenio interadministrativo y sus características, que:

⁴ Ley 1150 de 2007: «Artículo 2, numeral 4, literal c. [...] 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».

⁵ Ley 80 de 1993: «Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. [...]».

⁶ Código Civil: «Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor a pretexto de consultar su espíritu».

FORMATO PQRS

"[...] se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes:

(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales⁷".

En relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, la Ley 1150 de 2007 establece que las entidades estatales pueden suscribirlos de manera directa, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora. Sin embargo, esa misma ley establece excepciones concretas a esta facultad, aplicable a los supuestos en que ciertas tipologías contractuales sean ejecutadas por alguna de las entidades estatales enlistadas en dicha restricción. De esta manera, el artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley –modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011–, estableció lo siguiente:

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

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. Radicación No. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17.860). Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

FORMATO PQRSD

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

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

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

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

Según el inciso primero del literal transcrito, la suscripción de contratos interadministrativos de forma directa, conforme a dicha causal, está sujeta a que las obligaciones del negocio jurídico tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, establecido en la ley o en sus reglamentos. La condición impuesta por el legislador para la suscripción de estos contratos se establece a efectos de constatar que el ejecutante cuente con la capacidad jurídica para contraer las obligaciones establecidas en el contrato.

De otro lado, se encuentra que el inciso segundo establece una limitación a la contratación directa mediante la causal del literal c) –transcrito anteriormente– dirigido a los supuestos en que las «instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación

FORMATO PQRSD

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». De manera que cuando ellas sean las ejecutoras, no se pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa, utilizando la causal del literal c), tratándose de «contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública». En esos supuestos específicos deberán adelantarse procesos competitivos, de acuerdo con las demás modalidades de selección establecidas en el EGCAP, en los cuales dichas entidades podrían participar en igualdad de condiciones e, incluso, resultar adjudicatarias.

En este contexto, la Ley 1150 de 2007 permite que los contratos interadministrativos pueden celebrarse directamente, sin perjuicio de que, eventualmente, se celebren en el marco de un proceso de selección competitivo. Por ello, al tratarse de una causal de contratación directa establecida por el legislador no será obligatorio contar con varias ofertas para escoger libremente a la entidad estatal con la cual se suscribirá el convenio o contrato interadministrativo.

En efecto, la contratación directa es una excepción, de las que puede hacer el legislador, a los principios de libre competencia y libre concurrencia. Lo anterior puesto que no existe competencia y, por ello, no hay rivalidad entre los posibles proveedores del bien o servicio que requiere la entidad, teniendo en cuenta que al proceso solo concurre la persona que la entidad invita directamente. Esta persona es la única autorizada, por ende, no hay libre concurrencia, porque así lo permiten las características de la modalidad de contratación directa que dispuso el legislador.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado que la contratación directa es “aquella forma de escoger al contratista donde no es necesario que la administración obtenga dos o más ofertas, toda vez que es la única manera de entender que de verdad la contratación es directa. Si necesitara varias propuestas, la modalidad no sería esta, ya que la expresión contratación directa debe dar la idea de que la contratación se realiza con quien la entidad escoja libremente, de no ser así no sería directa⁸”. Así mismo, señaló que “Del

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 7 de marzo de 2011. Exp. 37.044. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

FORMATO PQRSD

articulado mismo de la ley 1.150 se desprende que las causales de contratación directa no requieren de la obtención de un número plural de ofertas. Por el contrario, la escoge libremente, bien pidiendo una sola oferta o incluso ninguna, pudiendo pasarse -en este último caso- a suscribir directamente el contrato⁹. De ahí que, para esta modalidad de contratación, incluyendo la causal de contratos interadministrativos, no resulta obligatoria la comparación de varias ofertas, pudiendo la entidad celebrar directamente el contrato con aquella entidad que cumpla con los requisitos necesarios para la ejecución del mismo.

Sin embargo, esto no significa que esta contratación esté exenta del cumplimiento de los principios de transparencia y selección objetiva que rigen la contratación pública. En la contratación directa la entidad también deberá realizar un análisis previo a la suscripción del contrato, en el que se verifique que el contratista cumple con lo requerido para satisfacer la necesidad contractual. Por tanto, la entidad tiene la obligación de escoger al contratista de manera objetiva, es decir, que "el contratista elegido no lo sea por razones políticas, o de amistad, o de recomendación basada en criterios caprichosos, sino en motivos como la buena calidad del trabajo, la experiencia profesional reconocida, la imagen pública de su actividad profesional, entre otros factores objetivos y criterios de valoración profesional que alejan la arbitrariedad, la subjetividad y el capricho de la selección del contratista, cuando se escoge en forma directa"¹⁰.

En ese sentido, la persona a la que la entidad contrata directamente es aquella que se considera que cumple con lo requerido para satisfacer la necesidad contractual. Esa consideración de la entidad contratante será objetiva en la medida en que se cumpla con el principio de planeación, que se refleja principalmente en los estudios previos y en el acto administrativo que justifica la contratación directa, en los casos en que aplica. De esta manera, aunque la contratación sea directa, esto no implica que la entidad no deba definir las condiciones del contratista que está en capacidad de cumplir el contrato, lo cual es un elemento común entre las modalidades de selección competitivas y no competitivas.

Así las cosas, en la causal de contratación directa de contratos interadministrativos es necesario que la entidad justifique las razones por las

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*.

FORMATO PQRS

cuales se contratará directamente con la entidad estatal basado en criterios objetivos como la experiencia, la idoneidad, capacidad técnica y operativa, entre otros. De esta manera, la entidad estatal, además de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, deberá constatar que la entidad con la cual se celebrará el contrato está en capacidad de ejecutar el objeto contractual y que haya demostrado la idoneidad para cumplirlo, sin que sea necesario obtener previamente varias ofertas, de lo cual se deberá dejar la constancia respectiva.

En todo caso, aunque no es obligatoria la comparación de ofertas o el requerimiento de cotizaciones, nada obsta para que la entidad estatal realice el análisis correspondiente que permita determinar el valor de la contratación con el fin de que el contrato a ejecutar cuente con un presupuesto adecuado y razonable.

Ahora bien, frente a la sentencia del Consejo de Estado citada en la solicitud del concepto es importante realizar algunas precisiones¹¹. *En primer lugar*, cabe aclarar que las consideraciones de la sentencia se efectúan con un marco legal que no se encuentra actualmente vigente. En efecto, el marco normativo respecto del cual se realizó el análisis en la sentencia corresponde al Decreto 855 de 1994 derogado posteriormente por los Decretos 2170 de 2002 y 066 de 2008. El artículo 3 del Decreto 855 de 1994 regulaba los literales a) y d) del numeral 1 del artículo 24 de la ley 80 de 1993, referentes a la contratación directa por menor cuantía y para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas.

Para la celebración por contratación directa en estos casos, el artículo 3 del Decreto 855 de 1994 establecía la necesidad de obtener previamente por lo menos dos ofertas. Por lo tanto, para celebrar los contratos directamente durante la vigencia de dicho decreto, era necesaria que la entidad estatal realizara una solicitud de oferta verbal o escrita, que debía contener la información básica sobre las características generales y particulares de los bienes, obras o servicios requeridos, condiciones de pago, término para su presentación y demás aspectos que la entidad estimara necesarios.

¹¹ Se refiere a la Sentencia del 29 de agosto de 2007 con radicado No. 15324.

FORMATO PQRS

Sin embargo, actualmente esta disposición se encuentra derogada, por lo tanto, la celebración por contratación directa deberá efectuarse conforme al marco legal actual establecido en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto reglamentario 1082 de 2015. En este sentido, las consideraciones de dicha sentencia en relación con el marco jurídico analizado no resultan actualmente aplicables para la modalidad de contratación directa.

En segundo lugar, el Consejo de Estado se pronunció en el caso particular y realizó el análisis con fundamento en la normativa vigente en dicho momento en relación con la celebración de contratos por la modalidad de contratación directa. De esta manera, no puede perderse de vista que la sentencia proferida al anular o no actos administrativos de contenido particular tiene efectos *inter partes* y goza de los efectos de la cosa juzgada a partir de su ejecutoria, por lo que su decisión solo afecta las situaciones particulares de los sujetos que intervienen en el proceso¹².

Sin perjuicio de lo anterior, es importante que las entidades estatales identifiquen los efectos de las sentencias, con la finalidad de determinar la aplicación y el alcance de las consideraciones en cada caso en particular. En aquellos eventos en los que los fallos judiciales se refieren a la interpretación y/o aplicación de un marco normativo concreto, se tendrá en cuenta los argumentos contenidos en la parte considerativa de la providencia con fuerza vinculante – *ratio decidendi* – que permiten esclarecer el alcance de la norma¹³. En todo caso, su aplicación se efectuará en relación con las disposiciones normativas vigentes. De igual manera, en los términos de los artículos 10 y 270 de la Ley 1437 de 2011, las entidades estatales están obligadas a acatar las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado.

IV. Referencias normativas:

- Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.1.2.1.4.4
- Ley 1150 de 2007: Artículo 2, numeral 4, literal c)– modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011

¹² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. No.: 11001-03-06-000-2011-00033-00. Consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo

¹³ "La *ratio decidendi*, entendida como la formulación general del principio, regla o razón general que constituyen la base necesaria de la decisión judicial específica, también tiene fuerza vinculante general. Los obiter dicta o 'dichos de paso', no tienen poder vinculante, sino una 'fuerza persuasiva' que depende del prestigio y jerarquía del Tribunal, y constituyen criterio auxiliar de interpretación". Corte Constitucional. Sentencia T-489 de 2013.

FORMATO PQRS

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha analizado diferentes aspectos sobre el concepto y régimen jurídico aplicable a los contratos interadministrativos, entre otros, en los Conceptos: 4201913000004536 del 27 de julio de 2019, C-023 del 3 de febrero de 2020, C-702 del 11 de diciembre de 2020, C-097 de 23 de marzo de 202, C-350 del 16 de julio de 2021, C-352 del 27 de julio de 2021, C-508 del 20 de septiembre de 2021, C-616 del 3 de noviembre de 2021, C-662 del 1 de diciembre de 2022, C-147 del 25 de julio de 2023, C-369 del 12 de septiembre de 2022. Sobre la excepción de celebrar contratos y convenios interadministrativos de forma directa establecida en el inciso segundo artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley – modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 – se ha pronunciado en los conceptos C-157 del 16 de marzo de 2020, C-593 del 9 de octubre de 2020, C-691 del 27 de noviembre de 2020, C-173 del 19 de abril de 2021, C-116 del 30 de marzo de 2021, C-149 del 8 de abril de 2021, C-284 del 16 de junio de 2021, C-508 del 20 de septiembre de 2021, C-033 del 27 de febrero de 2023, C-285 del 19 de julio de 2023, C-379 del 19 de octubre de 2023, C-004 del 22 de enero de 2024 y C-139 del 14 de agosto de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Nos complace informarte que ya están disponibles las nuevas versiones de los Documentos Tipo para Infraestructura de Transporte, recuerda que es de obligatoria observancia por TODAS las entidades sometidas al EGCAP y entidades de régimen especial, con las excepciones de ley:

- **Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3:** [03. Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)
- **Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2:** [02.](#)

FORMATO PQRS

[Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2. | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, te contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

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

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE