

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP

El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones para que se divulguen y eventualmente se controlen. Por ello, en la contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en adelante SECOP, como un mecanismo que “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos”.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014 identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública los de máxima publicidad, de transparencia en la información y de buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos que establezca la ley. Finalmente, el principio de buena fe hace referencia al deber de todo sujeto obligado de cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culpable.

El literal e) del artículo 9 de la ley citada establece que los sujetos obligados, que son todas las entidades públicas, deben publicar la información relativa a su contratación. El artículo 5 *ibidem*, al describir qué se entiende por sujetos obligados, consagra una lista cuyo propósito es incluir a cualquier entidad, órgano, organismo, o persona natural que desempeñe funciones públicas o administre recursos públicos. Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 11, todos los destinatarios de la Ley de Transparencia deben garantizar la publicidad de “sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones”, y esta información también debe estar en el SECOP. De esta forma, el derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés.

ADMINISTRACIÓN DELEGADA – Noción – Definición – Mandato – Administración y pago

Las entidades estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar los contratos que suelen celebrar los particulares entre sí, en virtud del principio de autonomía de la voluntad establecido en el artículo 1602 del Código Civil. En ese sentido, las entidades podrán pactar formas de mandato o formas de administración de recursos como la *administración delegada*, teniendo en cuenta la remisión de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 a las normas comerciales y civiles, y a que no se incurre en

la excepción a la celebración directa de contratos interadministrativos a la que se refiere el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007.

Tal como lo ha conceptuado anteriormente esta Agencia, la “administración delegada” se ha entendido, por lo menos, de dos maneras: i) como un mandato, es decir, como un negocio jurídico mediante el cual el contratista actúa en nombre y representación de la entidad contratante, y en contraprestación, la parte contratante delegante paga el costo real del objeto del contrato, adicionando un porcentaje por concepto de administración y utilidad del contratista; o ii) como una modalidad de administración y pago, no necesariamente asociada al mandato.

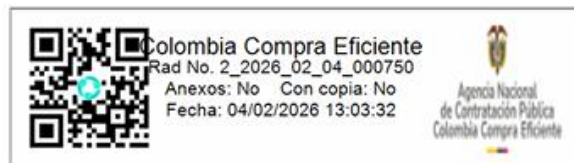
Bogotá D.C., 04 Febrero 2026

Señor

Anónimo

fernandog213@hotmail.com

Ciudad



Concepto C – 1858 de 2025

Temas: PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP /
ADMINISTRACIÓN DELEGADA – Noción – Definición –
Mandato – Administración y pago

Radicación: Respuesta a consultas con radicado No.
1_2025_12_24_014320

Estimado ciudadano,

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 de concepto del 24 de diciembre de 2025, en la que manifiesta lo siguiente:

"en un contrato interadministrativo de administracion delegada para ejecucion de obras publicas, el regimen de contratacion a aplicar es la del titular del recurso o es la de la que fue delegada, si es la del titular deberian aplicarse pliegos tipo y publicar en secop II?"

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 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 los problemas jurídicos de su consulta.

2. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i. ¿Qué entidades están obligadas a publicar en el SECOP? ii. ¿cómo operan los contratos en los que se pacte la administración delegada de los recursos?

3. Respuestas:

i. El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones, para que se divulguen y eventualmente se controlen las actuaciones. El derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés.¹

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

La Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe.

El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos que establezca la ley.

Así mismo, la ley citada establece, en el literal e) del artículo 9, que los sujetos obligados, deben publicar la información relativa a su contratación. Esta obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, el cual dispuso que la publicación de la información contractual de los sujetos obligados, que contratan con cargo a recursos públicos, debe hacerse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.

De igual forma, de acuerdo con el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, todos los destinatarios de la ley de transparencia deben garantizar la publicidad de sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones, y esta información también debe estar en el SECOP.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, las Entidades Estatales tienen la obligación legal de publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos derivados de la gestión contractual, dentro de un término máximo de tres (3) días calendario siguientes a su expedición. Este plazo perentorio tiene como finalidad materializar el Principio de Publicidad y Transparencia, asegurando que la información oficial de la contratación realizada con recursos públicos

esté disponible para el conocimiento de la ciudadanía y el control de las autoridades competentes de manera oportuna.

ii. En atención al segundo problema jurídico resulta pertinente hacer referencia a la figura del contrato de administración delegada.

La “administración delegada” se ha entendido, por lo menos, de dos maneras:

i) como un mandato, es decir, como un negocio jurídico mediante el cual el contratista actúa en nombre y representación de la entidad contratante, y en contraprestación, la parte contratante delegante paga el costo real del objeto del contrato, adicionando un porcentaje por concepto de administración y utilidad del contratista; o ii) como una modalidad de administración y pago, no necesariamente asociada al mandato.

En este sentido y conforme al principio de autonomía de la voluntad del artículo 1602 del Código Civil, las entidades podrán incluir la administración delegada, bien como forma de mandato o como modalidad de administración de los recursos destinados a la obra. En efecto, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispuso que podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, de acuerdo con las normas civiles, comerciales, que correspondan a su esencia y naturaleza, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.

Respecto de la administración delegada como un mandato, es preciso señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que si bien las normas del mandato se integren al contenido del contrato de obra por administración delegada no quiere decir que el contratista obre en nombre y representación del contratante frente a terceros. Además, se reitera que la representación no es un elemento de la esencia de este negocio jurídico, como se deduce del artículo 2.177 del Código Civil, que prescribe que el “mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre, caso en el cual no obliga respecto de terceros al mandante”.

Por otro lado, la administración delegada puede ser empleada como un sistema de pago consistente en la modalidad en virtud de la cual el contratista recibe unos recursos destinados a cubrir los costos de un determinado

proyecto –siendo lo más común que se aplique en la ejecución de obras públicas– (recursos de inversión o entregados en administración), por cuya labor obtendrá, a título de pago, unos honorarios por la administración.

La administración delegada asociada a un mandato implica que la entidad ejecutora realice todas las actividades necesarias para la ejecución del objeto convenido, por cuenta y riesgo del mandante. Se sigue entonces que la administración delegada puede requerir que el contratista adelante procesos de selección para subcontratar actividades que sean necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato.

En todo caso, para la celebración de los contratos interadministrativos es indispensable que la entidad ejecutora cuente con un objeto que, de acuerdo con la ley o el reglamento, sea idóneo para la ejecución de la actividad contratada, y que la administración delegada este definida o concertada en la ejecución de un objeto contractual específico, ya sea enmarcado en la ejecución de proyecto u obra. En el marco de este contrato, con fundamento en la autonomía de la voluntad, las partes pueden pactar todas las condiciones necesarias para la adecuada ejecución del proyecto, incluyendo cláusulas que regulen el pago a terceros.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad.

4. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La Constitución Política de 1991 consagra en varios artículos la publicidad como un principio rector del Estado colombiano. Entre los más destacados, puede mencionarse el 209, que afirma que la publicidad es uno de los principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa. Asimismo, el artículo 74 de la Constitución Política establece que: “Todas las personas tienen derecho a

acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley". Esta disposición constitucional consagra la garantía fundamental de acceso a la información y a la documentación pública, salvo causal de reserva expresamente prevista en la Constitución o en la Ley.

El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones para que se divulguen y eventualmente se controlen. Por ello, en la contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en adelante SECOP, como un mecanismo que "contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos"².

Por su parte, la Ley 1712 de 2014³ identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública los de máxima publicidad, de transparencia en la información y de buena fe. El principio de máxima publicidad establece que "toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal"⁴. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos que establezca la ley⁵. Finalmente, el principio de buena fe hace referencia al deber de todo sujeto obligado de cumplir con las obligaciones

² Ley 1150 de 2007: "Artículo 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

[...]

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónico".

³ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

⁴ Ley 1712 de 2014: Artículo 2. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley".

⁵ Ley 1712 de 2014: "Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.

[...] Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley".

derivadas del derecho de acceso a la información pública con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa⁶.

El literal e) del artículo 9 de la ley citada establece que los sujetos obligados, que son todas las entidades públicas, deben publicar la información relativa a su contratación⁷. El artículo 5 *ibidem*, al describir qué se entiende por sujetos obligados, consagra una lista cuyo propósito es incluir a cualquier entidad, órgano, organismo, o persona natural que desempeñe funciones públicas o administre recursos públicos⁸. Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 11, todos los destinatarios de la Ley de Transparencia deben garantizar la publicidad de "sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones", y esta información también debe estar en el SECOP. De esta forma, el derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés⁹.

Esta obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015¹⁰, el cual dispuso que la publicación de la información contractual de los

⁶ Ley 1712 de 2014: "Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. [...] Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa".

⁷ Ley 1712 de 2014: "Artículo 9. *Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado*. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan [...] e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;"

⁸ Ley 1712 de 2014: "Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital".

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰ "Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3º de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]

[...].

"Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]".

sujetos obligados, que contratan con cargo a recursos públicos, debe hacerse en el SECOP. En ese contexto, las Entidades Estatales, conforme al artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, tienen la obligación de publicar en el SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]”.

Ahora bien, La expresión Documentos del Proceso está definida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que son “(a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”.

No obstante, para identificar los documentos que deben publicarse, es necesario realizar una interpretación sistemática de las disposiciones del Decreto 1082 del 2015, comoquiera que el anterior no es un listado taxativo, sino enunciativo. En efecto, además de los documentos enlistados, el artículo 2.2.1.1.1.3.1 *Ibidem* recoge en la noción de Documentos del Proceso “cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”. Este mismo artículo define la expresión Proceso de Contratación como el “Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde”.

De lo anterior puede concluirse que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, las entidades están obligadas a publicar en el SECOP todos los documentos relacionados con el Proceso de Contratación expedidos durante las etapas precontractual, de ejecución y postcontractual. Este deber aplica a todas las modalidades de selección y entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como las exceptuadas de este, y solo se encuentran excluidas las ofertas perdedoras y los documentos expedidos en el marco de operaciones de bolsa de productos.

En este sentido, aunque el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 establece la regla general de publicación dentro de los tres (3) días

siguientes a la expedición del documento, es imperativo armonizar esta disposición con la operatividad del SECOP II. Dado que esta plataforma opera como un sistema transaccional, las actuaciones que se gestionan y perfeccionan directamente en línea —tales como la adjudicación, la firma del contrato electrónico o la aprobación de garantías digitales— se publican de manera automática e inmediata en el momento de su gestión, sin que opere el plazo de gracia de los tres días. Por el contrario, dicho término perentorio de tres (3) días calendario está previsto y debe observarse estrictamente para el cargue de aquellos documentos que se generan, suscriben o formalizan por fuera de la plataforma (físicos o externos) y que requieren ser digitalizados e incorporados al expediente electrónico para garantizar el principio de publicidad y la trazabilidad del proceso.

Ahora bien, en cuanto al segundo problema jurídico se debe poner de manifiesto que el artículo 1º de la Ley 80 de 1993 –EGCAP–, determina que su objetivo es disponer de reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. En ese sentido, el artículo 32 *ibidem* define los contratos estatales como “todos los actos jurídicos, generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere este estatuto (art. 2), previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”.

En este contexto, el sistema de compras públicas puede apoyarse en normas de derecho civil y comercial. Respecto a las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, el inciso primero del artículo 13 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”. Esta posición se reitera en el EGCAP al señalar que “Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–.

De esta manera, las entidades estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar los contratos que suelen celebrar los particulares entre sí, en virtud del principio de autonomía de la voluntad establecido en el artículo 1602 del Código Civil. En ese sentido, las entidades podrán pactar formas de mandato o formas de administración de recursos como la *administración delegada*, teniendo en cuenta la remisión de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley

80 de 1993 a las normas comerciales y civiles, y a que no se incurre en la excepción a la celebración directa de contratos interadministrativos a la que se refiere el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007.

Tal como lo ha conceptuado anteriormente esta Agencia, la “administración delegada” se ha entendido, por lo menos, de dos maneras: i) como un mandato, es decir, como un negocio jurídico mediante el cual el contratista actúa en nombre y representación de la entidad contratante, y en contraprestación, la parte contratante delegante paga el costo real del objeto del contrato, adicionando un porcentaje por concepto de administración y utilidad del contratista; o ii) como una modalidad de administración y pago, no necesariamente asociada al mandato.

Al respecto, el Consejo de Estado se refirió a la administración delegada en el contrato de obra pública así:

“El contrato de obra pública por administración delegada no constituye una figura nueva en el derecho colombiano como que de él ya se ocupaba tanto el artículo 85 del decreto 150 de 1976, como los artículos 90 a 100 del decreto 222 de 1983. Este negocio jurídico es entendido como aquel en el que el contratista, por cuenta y riesgo de la entidad pública contratante se encarga de la ejecución del objeto convenido, o lo que es igual, bajo este sistema el contratista actúa a nombre y por cuenta del contratante delegante.

Bajo este sistema la administración paga el costo real de la obra, más determinado porcentaje como retribución al contratista por concepto de honorarios de administración (en los que se incluyen costos de personal, oficinas, vehículos, desplazamientos etc.) y la utilidad”¹¹.

En similar postura, la Sección Tercera del Consejo de Estado¹² ha sostenido que

“(…) es entendido como aquel negocio jurídico en el que el contratista, por cuenta y riesgo del contratante, se encarga de la ejecución del objeto del convenio, a cambio de unos honorarios que pueden pactarse en forma de porcentaje sobre el valor de la obra o como precio fijo.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 06 de junio de 2007. Radicación No. 25000-23-26-000-1996-02482-01(17.253). C.P: Ruth Stella Correa Palacio.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. sentencia del 12 de agosto de 2019. Radicado: 25000-23-26-000-2002-01599-01(38603) C.P: María Adriana Marín.

El administrador delegado, tiene como obligación esencial, la de tomar bajo su responsabilidad la dirección técnica de la obra, de conformidad con las cláusulas del respectivo contrato, la cual es de propiedad de la entidad estatal.

En el evento de que el administrador delegado celebre subcontratos para efectos de la ejecución del objeto convenido, él será el único responsable de los mismos¹³.

En este contexto específico, la administración delegada consiste en la modalidad mediante la cual el contratista recibe unos recursos en administración que se encuentran destinados a cubrir los costos de un determinado proyecto. Por la ejecución de estas actividades de administración que realiza por cuenta del contratante, el contratista recibe a título de pago unos honorarios.

La administración delegada puede comprender actividades de administración y gestión de otro tipo de actividades y contratos, con lo cual es similar al contrato de mandato. Sobre este aspecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado precisó que la administración delegada reviste de la misma esencia de la relación contractual propia del mandato, en el entendido de que el contratista representa, administra y gestiona el contrato¹⁴. Por ello, el contratista recibe como valor del contrato los recursos de inversión o entregados en administración y los honorarios, imponiéndosele, en virtud del principio de transparencia, el deber de identificar con claridad cada uno de estos valores y de rendirle cuentas a la entidad contratante, como a los órganos de control, si estos lo solicitan.

Así lo ha señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

“Según la jurisprudencia del Consejo de Estado (sección tercera, sentencias de 12 de septiembre de 1994 y 23 de marzo de 1995), el sistema de administración delegada se realiza “por cuenta y riesgo del contratante”, por lo cual coloca al contratista en la posición de un representante que no contrae obligaciones a nombre propio sino del contratante, salvo en tratándose de subcontratos, o sea cuando el contratista encomienda la ejecución de parte del objeto del contrato a un

¹³ RICO PUERTA, Luís Alfonso. Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal, Décima edición, pág. 240 y 241.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 16 de septiembre de 2010. Radicado: 130011-23-31-000-1999-90004-01 (16605) C.P: Carmen Teresa Ortiz.

tercero, pues en este evento el subcontratista se vincula en forma directa e independiente con el contratista.

Se comprende entonces que corresponda a la entidad contratante suministrar los fondos necesarios para el cumplimiento de las funciones u obligaciones del contratista; fondos que el administrador delegado manejará bajo su propia responsabilidad, con la obligación de rendir cuentas a la entidad respectiva y a la Contraloría General de la República. Adicionalmente, también se podrán suministrar al contratista equipos y elementos de propiedad de la entidad contratante¹⁵.

Posteriormente, el Consejo de Estado, en su Sala de Consulta y Servicio Civil¹⁶, indicó que en los contratos de administración delegada, se puede pactar la ejecución de un proyecto en su totalidad, donde la Entidad Estatal mantiene la titularidad de éste y de los dineros destinados para su ejecución, mientras que el contratista sólo los administra y ejecuta a cambio de una contraprestación, que cuando se entrega a título de pago, se desplaza al patrimonio del contratista sin ningún condicionamiento.

A la luz de lo anterior, es preciso citar la sentencia del 20 de noviembre de 2020¹⁷, que reiteró que, si bien las normas del mandato se integren al contenido del contrato de obra por administración delegada no quiere decir que el contratista obre en nombre y representación del contratante frente a terceros. Sobre el tema, la providencia reiteró que la representación no es un elemento de la esencia de este negocio jurídico, como se deduce del artículo 2.177 del Código Civil, que prescribe que el “mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre, caso en el cual no obliga respecto de terceros al mandante”. De igual forma, el inciso segundo del artículo 1.262 del Código de Comercio también contempla que “el mandato [comercial] puede conllevar o no la representación del mandante”.

En ese sentido, la providencia en cita indicó que el elemento esencial que se debe observar del contrato de mandato es que el mandatario obra por cuenta del mandante en cumplimiento de su gestión. Esto quiere decir que, los efectos patrimoniales de los actos que ejecute el mandatario en su administración se

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 7 febrero de 1997, Rad. 934, C. P. Javier Henao Hidrón.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2298 del 8 de marzo de 2017. C.P: Edgar González López.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 20 de noviembre de 2020. Radicado: 05001-23-31-000-2002-02323-01 (47201). C.P: José Roberto Sáchica Méndez.

radican en cabeza del mandante siempre que no se exceda en los límites de su encargo, como se deduce de los artículos 2.186 del Código Civil y 1.266 del Código de Comercio¹⁸.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha dicho que el mandato puede constituir representación o no, y que cuando las partes optan que se ejerza sin representación conlleva que:

“entre mandante y terceros no surjan vínculos jurídicos y carezcan, por ende, de legitimación para emprender acciones judiciales entre sí. No obstante, esto no quiere decir que el sustituido se mantenga totalmente al margen de la situación y que los resultados del negocio no lo alcancen: (...) aunque obra frente a terceros en nombre propio, sigue haciéndolo por cuenta ajena, la del mandante, y a riesgo de éste, cual lo define el reseñado artículo 1262 del Código de Comercio, de modo que sobre su patrimonio habrán de recaer, en últimas, los resultados del acto”¹⁹.

Según lo expuesto, la administración delegada puede ser pactada como parte de un mandato con o sin representación en el marco de un contrato interadministrativo. Esta forma de administración delegada asociada al mandato será distinta de aquella que se pacta como para la administración o pago, como los casos señalados que no implican un contrato de mandato.

Recientemente, el Consejo de Estado en sentencia del 20 de junio de 2023, reiterando lo expuesto por esta Corporación frente a la esencia del mandato en la administración delegada, señaló lo siguiente:

“En el contrato de obra por administración delegada, el administrador delegado, se encarga, por cuenta y riesgo del contratante, de la ejecución del objeto convenido, figura que por ende entraña la relación contractual propia del mandato, pues en los términos del artículo 2142 del Código Civil, el contratante “confía la gestión de uno más negocios a otra por cuenta y riesgo de la primera”, y con ocasión de la ejecución del encargo, el mandatario, a su vez y como regla general, contrata en nombre del mandante; no obstante, la regla general antes indicada tiene su excepción, pues tal como es dispuesto por el artículo 2177 ejusdem, el

¹⁸ En este sentido, la jurisprudencia de la Subsección ha destacado que “[d]os de los elementos descriptores que tanto la legislación civil como la mercantil comparten en torno al mandato aluden a i) que la gestión confiada se hace por cuenta y riesgo del mandante y ii) los actos ejercidos por el mandatario no obligan al mandante si han excedido los límites del encargo”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Radicado: 13001-23-31-000-2012-00022-01 (57897). C.P: Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 17 de abril de 2007. M.P: Pedro Octavio Munar Cadena. Exp. 00645.

mandatario “puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre o al del mandante” y “si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”²⁰.

Lo anterior evidencia que la ejecución de la administración delegada asociada a un mandato implica que la entidad ejecutora realice todas las actividades necesarias para la ejecución del objeto convenido, por cuenta y riesgo del mandante. Se sigue entonces que la administración delegada puede requerir que el contratista adelante procesos de selección para subcontratar de actividades que sean necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato. En estos casos, la ejecución de actividades de subcontratación en cumplimiento del mandato no implica una delegación de funciones en cabeza del mandante.

En este sentido, el Consejo de Estado ha indicado sobre la subcontratación en el marco de la administración delegada que “aunque el administrador delegado tiene como obligación esencial tomar bajo su responsabilidad la dirección técnica de la obra, la cual es de propiedad de la entidad estatal, en el evento de que el administrador delegado celebre subcontratos para efectos de la ejecución del objeto convenido, él será el único responsable de los mismos”²¹. En este sentido, si bien la administración delegada implica la realización o ejecución del objeto convenido, junto con la administración de los recursos, en caso de que se celebren subcontratos no se genera una relación jurídica entre la entidad contratante y los terceros.

Así pues, teniendo en cuenta que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispuso que podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, de acuerdo con las normas civiles, comerciales, que correspondan a su esencia y naturaleza, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración, las entidades estatales podrán celebrar la administración delegada como forma de mandato, por el cual la entidad estatal contratante –mandante– encomienda a la entidad estatal contratista –mandataria– la administración de un proyecto.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de junio de 2023. Radicado: 68001-23-31-000-2008-00361-01 (61174) C.P: José Roberto Sáchica Méndez.

²¹ Ibidem.

Por otro lado, según se indicó, la administración delegada puede concebirse como una forma de pago de contratos como el de obra pública o el de interventoría. En efecto, dentro de la forma de pactar la metodología de ejecución y el precio de los contratos estatales de obra pública, las partes pueden emplear distintos sistemas, como, por ejemplo, i) el “precio global” –en el que se paga “a mano alzada” el objeto del contrato–; ii) los “precios unitarios” –en los cuales se suelen detallar los costos directos, diferenciándolos de los costos indirectos de administración (A), imprevistos (I) y utilidades (U)–, o iii) la “administración delegada”, que consiste en la modalidad en virtud de la cual el contratista recibe unos recursos destinados a cubrir los costos de un determinado proyecto –siendo lo más común que se aplique en la ejecución de obras públicas– (recursos de inversión o entregados en administración), por cuya labor obtendrá, a título de pago, unos honorarios por la administración. Sobre este aspecto, la doctrina ha señalado lo siguiente:

“La administración delegada es una modalidad de pago poco usada en la actualidad, pero, al fin y al cabo, empleada ocasionalmente. En ella el contratista se compromete a ejecutar un trabajo, pero con los recursos económicos, materiales y/o la maquinaria del Estado. Desde este punto de vista se diferencia sustancialmente del precio global y del unitario, donde lo normal es que el contratista pone estos recursos para ejecutar el trabajo.
[...]

Los aspectos claves de este negocio, en función del precio, tienen que ver con el hecho de que la entidad estatal asume la obligación de poner el dinero para que el contratista compre los materiales, pague el arriendo de la maquinaria, del personal de trabajo, y demás elementos necesarios para la construcción; y el contratista se compromete a construir con estos recursos puestos a su disposición; no se le paga un precio unitario o global, sino una *administración*, por el hecho de poner su conocimiento y esfuerzo al servicio de la construcción de una obra, la cual ejecuta con los recursos del Estado²²”

De igual forma, se ha señalado que “en la administración delegada el contratista se compromete a construir una obra y la entidad estatal asume los valores de los subcontratos que debe celebrar el contratista para cumplir con el

²² MARÍN CORTÉS, Fabián. *El precio*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2012, pp. 149-150.

objeto, con un valor adicional que corresponde a los honorarios de administración (costos de personal, oficinas, vehículos, etc) y la utilidad”. De esta forma, se refiere a este sistema de pago como el de costes y costas: “Coste” comprende todos los gastos de construcción (materiales, mano de obra, etc); “costas” comprende la utilidad del cocontratante. La suma de estos rubros traduce el precio de la obra”²³.

Conforme lo expuesto, es jurídicamente viable que las entidades celebren contratos interadministrativos en los cuales pacten la administración delegada de un proyecto como forma de pago o que se encuentre asociada a un mandato en los términos de la normativa civil y comercial. Lo anterior implica que, en virtud de la autonomía de la voluntad, y del objeto específico del contrato, sea necesario que el contratista desarrolle acciones como la selección y contratación de personal, o la subcontratación de algunas actividades. Sin embargo, la ejecución de estos actos debe tener como finalidad dar cumplimiento a las obligaciones pactadas y lograr el objeto convenido.

Adicionalmente, en estos negocios jurídicos el contratista recibe unos recursos en administración que deben estar destinados a cubrir los costos del proyecto y, además, tendrá derecho a recibir una remuneración o pago de honorarios por dicha gestión. Sobre lo primero, es importante resaltar que los fondos que la entidad entregue al contratista son para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y el administrador delegado deberá manejarlos bajo su propia responsabilidad. En esta labor, deberá rendir cuentas a la entidad y a los entes de control pues se trata de recursos públicos destinados a cumplir con un fin de esta naturaleza. En este sentido, el contratista debe cumplir obligaciones claras frente a la gestión y ejecución de los recursos que le han sido trasladados en administración.

En todo caso, para la celebración de los contratos interadministrativos es indispensable que la entidad ejecutora cuente con un objeto que, de acuerdo con la ley o el reglamento, sea idóneo para la ejecución de la actividad contratada, y que la administración delegada este definida o concertada en la ejecución de un objeto contractual específico.

²³ PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. pp. 423.

Finalmente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno al problema jurídico planteado debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse a un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

5. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Constitución Política de Colombia. Artículo 74 y 209
- Ley 80 de 1993, artículos 1, 13, 40 13, 32 y 40
- Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4, literal c) y artículo 3
- Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84
- Ley 1712 de 2014, artículos 2, 3 y 9, literal e).
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.1.1.2.1.7
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 06 de junio de 2007. Radicación No. 25000-23-26-000-1996-02482-01(17.253). C.P: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. sentencia del 12 de agosto de 2019. Radicado: 25000-23-26-000-2002-01599-01(38603) C.P: María Adriana Marín
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 20 de noviembre de 2020. Radicado: 05001-23-31-000-2002-02323-01 (47201). C.P: José Roberto Sáchica Méndez.

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de junio de 2023. Radicado: 68001-23-31-000-2008-00361-01 (61174) C.P: José Roberto Sáchica Méndez.

6. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre contratos cuyo objeto se contempla la administración delegada de recursos esta entidad se ha pronunciado en los conceptos C-593 de del 9 de octubre de 2020, C-691 del 27 de noviembre de 2020, C-173 del 23 de abril de 2021, C-021 de 24 de febrero de 2023, C-160 de 2023, C-911 del 31 de diciembre de 2024, C-134 del 24 de febrero de 2025, C-228 del 27 de marzo de 2025, C-1152 del 23 de septiembre de 2025 y C-1446 del 13 de noviembre de 2025. 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>

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRSD: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace: <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> .¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Ángela María Olmos Andrade
Analista T2 - 02 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Martha Alicia Romero Vargas
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE