

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO ESTATAL – Concepto

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone: “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”.

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone 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–.

CONTRATO DE APOORTE – Contrato atípico

Ahora bien, respecto a los contratos de aporte, corresponden a contratos atípicos, cuya posibilidad de suscripción está fundamentada en el numeral 9 del artículo 21 de ley 7 de 1979 y el Decreto 2388 de 1979 compilado por el Decreto 1084 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”. En esta línea, se trata de una clase de contrato atípico que busca que el ICBF como establecimiento público del orden nacional, en virtud de sus funciones, suscriba negocios jurídicos dirigidos a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y la adolescencia.

CONTRATO DE APOORTE – Contrato estatal – Características – Particularidades

El contrato de aporte es un contrato estatal atípico que tiene una serie de particularidades y características esenciales: i) su denominación de contrato estatal se debe a que lo suscribe una entidad pública sometida a Ley 80 de 1993, como es el ICBF como establecimiento público del orden nacional, teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 32 de la Ley ya mencionada; ii) un contrato atípico por no estar dentro de la categoría de contratos típicos de la Ley 80 de 1993 ni de las normas civiles y comerciales, sin dejar de lado que es principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal de que todos los contratos estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; constar por escrito y debe celebrarse, de acuerdo a las condiciones establecidas en el artículo 41 de la ley 80 de 1993; iv) bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, es

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

decir, el aportante y el contratista; y vi) conmutativo, en el sentido de que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación.

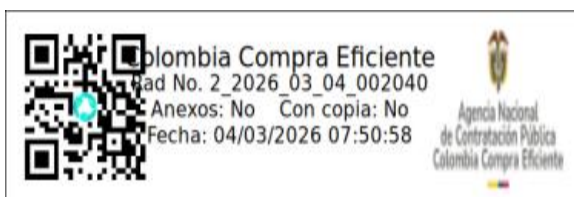
El Consejo de Estado ha expresado que este contrato de aportes puede confundirse con los contratos de prestación de servicios, pero no puede asimilarse a este, toda vez que el contrato de aporte implica la intervención de la entidad pública, quien se vincula al negocio en una participación de capital o de especie que se traslada de manera definitiva o temporal a favor del contratista. Esto, con el fin que este asuma una actividad de bienestar social –integración de la familia o de la protección de la infancia– a cambio de una contraprestación.

De igual modo, este contrato no puede confundirse con los contratos de colaboración de interés público regulado en el artículo 2º del Decreto 092 de 2017, pues implica una contraprestación y tampoco están enmarcados en programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; ni mucho menos en los *convenios de asociación*, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 04 de Marzo de 2026

Señor
Camilo Alberto Arenas Rendón
caalarenas@gmail.com
Bogotá D.C.



Concepto C – 283 de 2026

Temas: CONTRATO ESTATAL – Concepto / CONTRATO DE APOORTE – Contrato atípico / CONTRATO DE APOORTE – Contrato estatal – Características – Particularidades

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_02_23_002431

Estimado señor Arenas Rendón:

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 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 23 de febrero de 2026, en la cual realiza las siguientes preguntas:

“1. Visto que el denominado contrato de aporte no corresponde a ninguna tipología de contrato público o privado y que su origen no es legal sino reglamentario, ¿puede el ICBF celebrar este tipo de contratos sin transgredir la Constitución y la ley?

2. ¿Puede el ICBF crear la categoría contractual del ‘contrato de aporte’ y sustraerla de las disposiciones de la ley 80 de 1.993 y demás disposiciones concordantes?

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

3. ¿Puede haber contratos estatales que no sean onerosos, sinalagmáticos conmutativos? En caso afirmativo, ¿cuál sería el fundamento legal?
4. ¿Es de la naturaleza de la contratación estatal promover la ruina de sus contratistas, sean estos con o sin ánimo de lucro?
5. ¿A las entidades sin ánimo de lucro que contratan con el Estado les está prohibido obtener excedentes o les está prohibido distribuirlos entre sus fundadores o asociados?
6. En la práctica de la contratación estatal, ¿en qué casos o con qué criterios se prohíbe que con los recursos del contrato se cubran los costos indirectos, se haga la reposición de activos o se obtengan beneficios por parte del contratista?
7. En la práctica de la contratación estatal y admitiendo que existe un poder subordinante del Estado, ¿cuál es el límite del poder subordinante y hasta qué punto puede la entidad contratante inmiscuirse en la administración del talento humano?
8. ¿Cuál es la noción y cuáles los alcances legales y económicos de 'contrato de aporte'?

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 su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuáles son las reglas aplicables a los contratos de aporte suscritos por el ICBF?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, el contrato de aporte es un contrato estatal atípico que tiene una serie de particularidades y características esenciales: i) su denominación de contrato estatal se debe a que lo suscribe una entidad pública sometida a Ley 80 de 1993, como es el ICBF como establecimiento público del orden nacional, teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 32 de la Ley ya mencionada; ii) un contrato atípico por no estar dentro de la categoría de contratos típicos de la Ley 80 de 1993 ni de las normas civiles y comerciales, sin dejar de lado que es principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal de que todos los contratos estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; constar por escrito y debe celebrarse, de acuerdo a las condiciones establecidas en el artículo 41 de la ley 80 de 1993; iv) bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, es decir, el aportante y el contratista; y vi) conmutativo, en el sentido de que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación.

Este contrato de aporte implica una prestación de servicio, el cual se caracteriza por tener un sujeto activo y cualificado por la ley, que puede suscribirlo el ICBF en los términos del artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015, y cuyo fin es proteger la integración de la familia y la protección de la niñez y la adolescencia. En esta línea, se destaca que dichos contratos de aporte se celebran con instituciones de utilidad pública o social y de reconocida solvencia moral y técnica, en la que se brinda preferencia a las más antiguas y que sobresalen por su experiencia y sus méritos, tal como lo dispone el artículo 2.4.3.2.7 *ibidem*. Asimismo, cuando no pueda celebrarse estos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratos con instituciones sin ánimo de lucro, se suscriben con personas naturales de reconocida solvencia moral. (Respuesta a la pregunta 8)

En este contexto, el ICBF puede celebrar contratos de aporte, ya que el inciso primero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone lo siguiente: "Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]". Luego, aunque no estén regulados en la constitución o la ley, esto no implica una restricción para suscribir este tipo de negocios, especialmente, cuando dicha categoría se fundamenta en el Decreto 1084 de 2015. Además, como dicha institución es un establecimiento público, los contratos de aporte están sometidos a la Ley 80 de 1993; razón por la cual, deben acatar las reglas generales del Estatuto de Contratación. (Respuesta a las preguntas 1 y 2)

Aunque el contrato de aporte es bilateral, oneroso y conmutativo, es posible que existan contratos unilaterales y gratuitos. Si bien el artículo 41 del EGCAP dispone que "Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito", nada obsta para que existan contratos con precio o sin él. Como sucede con la donación y el comodato, "[...] existen contratos, aunque pocos –incluso en el sector privado– que no tienen precio, no obstante lo cual constituyen negocios jurídicos". En esta medida, como dispone el artículo 32 *ibidem*, son contratos estatales "[...] aquellos previstos en el derecho privado [...]". Luego, tanto el comodato como la donación son contratos unilaterales conforme al artículo 1496 del Código Civil, pues "[...] una de las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna [...]". (Respuesta a la pregunta 3)

Por lo demás, las ESAL pueden recibir una retribución por los bienes o servicios prestados sin que ello riña con la falta de *animus lucrandi*. Como explica la Corte Constitucional en la Sentencia C-287 de 2012, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, "[...] el hecho que no persigan una finalidad lucrativa, no significa que no desarrollen actividades que generen utilidades, lo que pasa es que a diferencia de las sociedades, el lucro o ganancia obtenida no se reparte entre sus miembros sino que se integra al patrimonio de la asociación para la obtención del fin deseado [...]". Así, la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

principal característica de las ESAL es la ausencia de lucro, es decir, las ganancias o beneficios económicos no están destinados a repartirse en favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio. (Respuesta a la pregunta 5)

Conforme al inciso primero del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, “Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. Luego, contrario a lo afirmado en la solicitud, el régimen general de contratación estatal no busca “[...] promover la ruina de sus contratistas [...]”. (Respuesta a la pregunta 4)

Sin embargo, dado que existe una prerrogativa de vigilancia y control sobre las actividades contratadas, el artículo 4.3 *ibidem* obliga a las entidades públicas efectuar las “[...] revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan”. Dicha potestad debe utilizarse con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo al alcance de las obligaciones. (Respuesta a la pregunta 7)

Finalmente, conforme al artículo 5.1 del EGCAP, los contratistas tienen derecho a “[...] recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato”. En consecuencia, la cobertura de costos indirectos, la reposición de activos o la obtención de beneficios por parte del contratista se sujeta a lo pactado en la cláusulas del contrato y las normas sobre gestión fiscal, siempre que no exista un detrimento al patrimonio público conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000. (Respuesta a la pregunta 6)

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone: "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".

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que: "Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad" –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone 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, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente, por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales¹. Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

"[...] no hace otra cosa que aprovechar ciertos principios rectores de la contratación general que aunque tengan su consagración en códigos de

¹ Cfr. BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. pp. 78-79.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

derecho privado como el civil o el comercial, no son propios y exclusivos de este derecho. Baste pensar en los requisitos de consentimiento válido, objeto y causa lícitos, capacidad, elementos esenciales según la naturaleza de cada contrato, responsabilidad, naturaleza de las obligaciones emanadas de los mismos, etc. etc. Extremos éstos que de derecho privado no tienen sino su presentación formal o el nombre y que la tradición, desde su origen romano, se acostumbró a calificarlos así y a no preocuparse por su cuestionamiento o definición.

En otras palabras, extremos como los indicados no son ni de derecho público ni de derecho privado, sino, simplemente, de derecho propio, aplicables a toda relación contractual, con prescindencia de la naturaleza de los sujetos involucrados en la misma”².

Ello no implica una privatización absoluta del régimen contractual de las entidades públicas, pues la Ley 80 de 1993 –entre otros aspectos– regula especialmente la capacidad jurídica –inhabilitaciones, incompatibilidades, consorcios y uniones temporales y registro único de proponentes–, las reglas de selección objetiva –procedimientos de selección–, así como algunos aspectos de ejecución contractual –manejo del riesgo, cláusulas exorbitantes y tipologías contractuales–. Por ello, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto de Contratación, es posible la aplicación de las normas de derecho privado.

Esta precisión es importante, porque el grueso de los *contratos típicos* – v. gr. compraventa, arrendamiento, mutuo, comodato, depósito, suministro, transporte, etc.– se encuentran en el Código Civil y en el Código de Comercio, por lo que encuentran gran parte de su régimen jurídico. Sin embargo, no obsta para la existencia de *contratos atípicos*, pues –aunque no corresponden a un marco legal predefinido– en ellos obra con mayor alcance la libertad contractual. Como explica la doctrina:

“En los actos jurídicos atípicos se refleja en su mayor alcance, el postulado de la autonomía de la voluntad privada, pues es en ellos donde los interesados, consultando su mejor conveniencia, determinan los efectos que han de producir, su alcance, sus condiciones y modalidades, aunque las respectivas estipulaciones no se amolden a los actos patrones reglamentados por la ley. ‘Bajo nuestro régimen

² BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Octava edición. Medellín: Señal Editora, 2013. p. 627.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

jurídico —explica la Corte Suprema de Justicia—, la ley reglamenta ciertos tipos de contratos, lo cual no impide al tráfico moverse dentro de especies de convenciones distintas que satisfagan necesidades no previstas por el legislador, debido a que él obtiene sus materiales del pasado y se halla a menudo en retardo respecto de los hechos económicos”³.

El inciso primero del precitado artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como “[...] todos los actos jurídicos generadores de obligaciones [...] derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]”, por lo que las partes están facultadas para suscribir *contratos mixtos*. Como una forma de contratación atípica, estos se caracterizan por acumular prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común, es decir, “Su finalidad económica es única y condensa el propósito perseguido por los contratantes. Las diversas prestaciones, aunque corresponden a diversos contratos típicos, se subordinan a esa finalidad e intención de las partes”⁴.

En este contexto, es importante diferenciar los “contratos mixtos” de las “uniones de contratos”. En el *contrato mixto* existe un solo acuerdo con elementos de diversos tipos de contrato, mientras que en las *uniones de contrato* cada uno de ellos mantiene su régimen y autonomía. Para esta distinción corresponde identificar la causa del contrato, es decir, el móvil para celebrarlo: si existe unidad causal corresponde a un “contrato mixto”; de lo contrario, es una “unión de contratos”⁵.

Ahora bien, respecto a los contratos de aporte, corresponden a contratos atípicos, cuya posibilidad de suscripción está fundamentada en el numeral 9 del

³ OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo & OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. Séptima edición. Bogotá: Temis, 2021. p. 50.

⁴ SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho público contractual: Bogotá: Legis, 2014. p. 238. Al respecto, la doctrina considera que “Esta clase de contratos está constituida por aquellas figuras cuyos elementos son conocidos (elementos legales); dispuestos, sin embargo, en combinaciones diferentes a las que se pueden apreciar en los contratos típicos y que, además, han sido tomadas de más de un tipo de contrato. Estos elementos pueden encontrarse en una relación de coordinación o de subordinación” (Cfr. ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. Contratos mercantiles: contratos atípicos. Octava edición. Bogotá: Legis, 2015. p. 36).

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018. Rad. 2.386. C.P. Edgar González López.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo 21 de ley 7 de 1979⁶ y el Decreto 2388 de 1979 compilado por el Decreto 1084 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”⁷. En esta línea, se trata de una clase de contrato atípico que busca que el ICBF como establecimiento público del orden nacional, en virtud de sus funciones, suscriba negocios jurídicos dirigidos a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y la adolescencia. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado expresó:

“Los contratos de aportes establecen la obligación del ICBF de proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes necesarios para la prestación total o parcial del servicio (Decreto 2388 / 79, art. 128), su naturaleza es la de contratos administrativos; de otro lado este contrato no corresponde a la enumeración prevista en la Ley 80 de 1993 o Estatuto de Contratación, la cual tiene por objeto regular los correspondientes a las entidades estatales, entre las que se encuentran los establecimientos públicos; sin embargo siendo un contrato atípico, se enmarca en el texto de los artículos 32 y 40 de esta ley a cuyo régimen se sujetan”⁸. (Énfasis dentro del texto).

Por ello, como contrato atípico, la doctrina sugiere integrar su contenido teniendo en cuenta los siguientes criterios: “[...] 1º) las leyes imperativas; 2º) las cláusulas libremente redactadas o estipuladas por los agentes; 3º) las reglas generales de los actos jurídicos y de los contratos, según el caso; 4º) las reglas propias del contrato típico más próximo o semejante, y 5º) la doctrina constitucional y los principios generales de derecho”⁹.

⁶ Artículo 21 de la Ley 7 de 1979: “Artículo veintiuno. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá las siguientes funciones:

[...]

9. Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo [...]

⁷ “Artículo 2.4.3.2.9. *Organismo nacional responsable de la acreditación.* Por la naturaleza especial del servicio de bienestar familiar, el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal cuando el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año”.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de diciembre de 1996. C.P. Luis Camilo Osorio.

⁹ OSPINA FERNÁNDEZ & OSPINA ACOSTA, Op. cit., p. 51.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Para efectos de individualizar sus requisitos esenciales, el artículo 1501 del Código Civil dispone que corresponden a “[...] aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente [...]”. Sobre este último elemento de la norma citada, en la medida que el contrato de operación aporte es una manifestación similar a los contratos de prestación de servicios, con la particularidad que tiene un sujeto activo cualificado, como es el ICBF, así como una finalidad especial de protección de la familia, la niñez y la adolescencia, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 21, numeral 9° de la 7° de 1979 y el Decreto 2388 de 1979 compilado en el Decreto 1084 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

Al margen de la tipicidad o no del negocio, la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 del Código Civil, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por un lado, “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. Por otra parte, “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

El contrato de aporte es un contrato estatal atípico que tiene una serie de particularidades y características esenciales: i) su denominación de contrato estatal se debe a que lo suscribe una entidad pública sometida a Ley 80 de 1993¹⁰, como es el ICBF como establecimiento público del orden nacional¹¹,

¹⁰ Artículo 2o. De la Definición de Entidades, Servidores Y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

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

¹¹ El artículo 14 del Decreto 1137 de 1999 dispone: “[...] El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 32 de la Ley ya mencionada¹²; ii) un contrato atípico por no estar dentro de la categoría de contratos típicos de la Ley 80 de 1993 ni de las normas civiles y comerciales, sin dejar de lado que es principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal de que todos los contratos estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; constar por escrito y debe celebrarse, de acuerdo a las condiciones establecidas en el artículo 41 de la ley 80 de 1993; iv) bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, es decir, el aportante y el contratista; y vi) conmutativo, en el sentido de que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación. En torno a este tipo de contratos, la Sección Tercera del Consejo de Estado expresó:

“En efecto, el negocio jurídico de aporte es un contrato estatal especial suscrito entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquellas dirigidas a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia”¹³.

El Consejo de Estado ha expresado que este contrato de aportes puede confundirse con los contratos de prestación de servicios, pero no puede asimilarse a este, toda vez que el contrato de aporte implica la intervención de la entidad pública, quien se vincula al negocio en una participación de capital o de especie que se traslada de manera definitiva o temporal a favor del

al Ministerio de Salud. Su domicilio legal es la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C. pero podrán organizarse dependencias en el territorio nacional”.

¹² “Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: [...]”

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Rad. 16.941. C.P. Enrique Gil Botero.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratista¹⁴. Esto, con el fin que este asuma una actividad de bienestar social – integración de la familia o de la protección de la infancia– a cambio de una contraprestación.

De igual modo, este contrato no puede confundirse con los contratos de colaboración de interés público regulado en el artículo 2º del Decreto 092 de 2017, pues implica una contraprestación y tampoco están enmarcados en programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; ni mucho menos en los *convenios de asociación*, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Este contrato de aporte implica una prestación de servicio, el cual se caracteriza por tener un sujeto activo y cualificado por la ley, que puede suscribirlo el ICBF en los términos del artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015, y cuyo fin es proteger la integración de la familia y la protección de la niñez y la adolescencia. En esta línea, se destaca que dichos contratos de aporte se celebran con instituciones de utilidad pública o social y de reconocida solvencia moral y técnica, en la que se brinda preferencia a las más antiguas y que sobresalen por su experiencia y sus méritos, tal como lo dispone el artículo 2.4.3.2.7 *ibidem*¹⁵. Asimismo, cuando no pueda celebrarse estos contratos con instituciones sin ánimo de lucro, se suscriben con personas naturales de reconocida solvencia moral.

En este contexto, el ICBF puede celebrar contratos de aporte, ya que el inciso primero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone lo siguiente: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]”. Luego, aunque no estén regulados en la constitución o la ley, esto no implica una restricción para suscribir este tipo de

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ “Artículo 2.4.3.2.7. *Celebración de contratos con instituciones de utilidad pública o social*. El ICBF, podrá celebrar los contratos de que trata el artículo 21, numeral 9 de la Ley 7 de 1979 con instituciones de utilidad pública o social de reconocida solvencia moral y técnica, dando preferencia a las más antiguas y que hayan sobresalido por sus méritos y dotes administrativos.

Parágrafo. Cuando no se pueda celebrar contratos con instituciones sin ánimo de lucro, se suscribirán con personas naturales de reconocida solvencia moral”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

negocios, especialmente, cuando dicha categoría se fundamenta en el Decreto 1084 de 2015. Además, como dicha institución es un establecimiento público, los contratos de aporte están sometidos a la Ley 80 de 1993; razón por la cual, deben acatar las reglas generales del Estatuto de Contratación.

Aunque el contrato de aporte es bilateral, oneroso y conmutativo, es posible que existan contratos unilaterales y gratuitos. Si bien el artículo 41 del EGCAP dispone que “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”, nada obsta para que existan contratos con precio o sin él. Como sucede con la donación y el comodato, “[...] existen contratos, aunque pocos –incluso en el sector privado– que no tienen precio, no obstante lo cual constituyen negocios jurídicos”¹⁶. En esta medida, como dispone el artículo 32 *ibidem*, son contratos estatales “[...] aquellos previstos en el derecho privado [...]”. Luego, tanto el comodato como la donación son contratos unilaterales conforme al artículo 1496 del Código Civil, pues “[...] una de las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna [...]”¹⁷.

Por lo demás, las ESAL pueden recibir una retribución por los bienes o servicios prestados sin que ello riña con la falta de *animus lucrandi*. Como explica la Corte Constitucional en la Sentencia C-287 de 2012, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, “[...] el hecho que no persigan una finalidad lucrativa, no significa que no desarrollen actividades que generen utilidades, lo que pasa es que a diferencia de las sociedades, el lucro o ganancia obtenida no se reparte entre sus miembros sino que se integra al patrimonio de la asociación para la obtención del fin deseado [...]”¹⁸. Así, la principal

¹⁶ MARÍN CORTÉS, Fabián. El precio. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. LTDA – Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2012. p. 37.

¹⁷ No obstante, existen ciertos tipos de donaciones –como aquellas con causa onerosa, con gravamen o sujetas a modalidades– que generan compromisos para ambas partes. En estos casos, la donación será un contrato bilateral pero gratuito. Por ejemplo, para la doctrina, “La donación irrevocable o entre vivos, en la que se impone al donatario una carga o modo en beneficio de un tercero, es un contrato bilateral, pues genera obligaciones para el donante y para el donatario, y al mismo tiempo es un contrato gratuito, ya que no engendra utilidad económica al donante sino que exclusivamente a la parte donataria y al tercero beneficiario del modo” (Cfr. LÓPEZ SANTA MARÍA, Jorge. Los contratos: parte general. Tomo I. Tercera Edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 2001. p. 109).

¹⁸ En el mismo sentido, TAFUR GALVIS considera lo siguiente: “[...] además de la realización de los actos necesarios de conservación patrimonial, de tiempo atrás se acepta que las instituciones ‘sin ánimo de lucro’ no pierden ese carácter, a pesar de que usualmente celebren actos comerciales. La necesaria coherencia conceptual debe signar esas actuaciones como complementarias respecto de la actividad principal señalada por el fundador o por los asociados, y de necesaria instrumentalidad respecto de los fines de interés general

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

característica de las ESAL es la ausencia de lucro, es decir, las ganancias o beneficios económicos no están destinados a repartirse en favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio.

Conforme al inciso primero del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, “Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. Luego, contrario a lo afirmado en la solicitud, el régimen general de contratación estatal no busca “[...] promover la ruina de sus contratistas [...]”.

Sin embargo, dado que existe una prerrogativa de vigilancia y control sobre las actividades contratadas, el artículo 4.3 *ibidem* obliga a las entidades públicas efectuar las “[...] revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan”. Dicha potestad debe utilizarse con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo al alcance de las obligaciones.

Finalmente, conforme al artículo 5.1 del EGCAP, los contratistas tienen derecho a “[...] recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato”. En consecuencia, la cobertura de costos indirectos, la reposición de activos o la obtención de beneficios por parte del contratista se sujeta a lo pactado en la cláusulas del contrato y las normas sobre gestión fiscal, siempre que no exista un detrimento al patrimonio público conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000¹⁹.

y beneficio común a su cargo [...]” (TAFUR GALVIS, Álvaro. Las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado. Quinta edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017. p. 60).

¹⁹ El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 prescribe lo siguiente: “[...] se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. 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 adoptar la decisión correspondiente 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 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. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV.Referencias normativas:

- Ley 7 de 1979, artículo 21.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 3, 4, 5, 13, 32, 39, 40 y 41.
- Ley 610 de 2000, artículo 6.
- Código Civil, artículo 1501.
- Decreto 1084 de 2015, artículos 2.4.3.2.7 y 2.4.3.2.9.

V.Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el contrato de aporte en el Concepto C-530 del 9 de junio de 2025. Este y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de->

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

[infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes](#)

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 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,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
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