

FRACCIONAMIENTO DEL CONTRATO – Prohibición

"[...] Como primera medida, hay que indicar que el fraccionamiento contractual es una práctica mediante la cual se dividen contratos para evitar procedimientos de contratación pública o para eludir límites establecidos en la normativa. En Colombia, esta práctica es ilegal ya que va en contra de los principios fundamentales de la contratación especialmente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), la Ley 1150 de 2007, y el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011). Por ende fraccionar la unidad natural de un objeto contractual con el propósito de evadir una cuantía superior que implicaría un proceso de selección diferente, tiene como consecuencia la nulidad absoluta del contrato en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993.

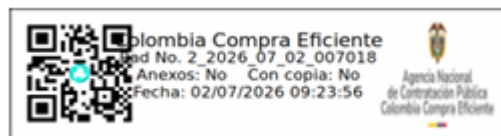
Es importante agregar, que si bien este fenómeno jurídico no se encuentra contemplado prohibitivamente en las normas establecidas en el EGCAP, la jurisprudencia ha sido clara en establecer que habrá fraccionamiento del contrato cuando concurren los siguientes elementos: i) Que exista una separación artificial de un mismo objeto contractual y ii) que dicha separación tenga como objetivo evitar procedimientos de convocatoria pública y de selección objetiva. De manera que estos elementos deberán ser constatados por la autoridad judicial competente para declarar una eventual nulidad absoluta del contrato, en aras de salvaguardar las pautas, reglas y principios establecidos en la contratación estatal. [...]"

FRACCIONAMIENTO DEL CONTRATO – Consecuencias

[...] en la Ley 80 de 1993, su improcedencia se deriva de los principios que orientan la contratación estatal, particularmente los de transparencia, economía, planeación y selección objetiva. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible la división artificial de un objeto contractual unitario cuando esta tiene por finalidad modificar las condiciones bajo las cuales debe adelantarse el proceso de selección del contratista o evadir los procedimientos previstos por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, la configuración de un fraccionamiento indebido puede dar lugar a la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993, así como a la determinación de las responsabilidades disciplinarias, fiscales, penales o patrimoniales a que haya lugar en cada caso concreto. Lo anterior, en la medida en que dicha conducta supone el desconocimiento de los principios y finalidades que informan la contratación pública.

Bogotá D.C., 02 de julio de 2026



Señores

Contratación pasto deporte Contratación Pasto Deporte

Área de contratación Pasto Deporte

contratacionpd@gmail.com

Pasto, Nariño

Concepto C- 859 de 2026

Temas: FRACCIONAMIENTO DEL CONTRATO – Prohibición –
Elementos / FRACCIONAMIENTO DEL CONTRATO –
Consecuencias

Radicación: Respuesta a consulta con radicado
1_2026_05_22_006918

Estimados Señores:

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 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 22 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"Atendiendo a que el Instituto Municipal para la recreación y deporte-Pasto Deporte, es una entidad de carácter público, la cual para el cumplimiento de sus fines misionales requiere realizar la contratación del servicio de juzgamiento/ arbitraje para diferentes eventos que se realizan en distintos tiempos del año, sin embargo, el Instituto no cuenta con el músculo financiero para realizar la contratación de todo el servicio por medio de un único proceso de contratación, ya que los recursos de la entidad no se giran en un solo momento, y de este modo planea realizar la contratación del servicio de acuerdo con el monto que tenga disponible y siendo acorde con la modalidad de contratación a que corresponda según determinado valor.

¿En el caso en comento, la entidad estaría cometiendo un fraccionamiento de contrato?

La entidad puede contratar el servicio de juzgamiento/ arbitraje para cada evento que lo requiera, desarrollando un proceso de contratación diferente para cada uno, pero con objeto contractual de la misma naturaleza, esto de acuerdo con la disponibilidad de presupuesto?."

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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – 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 garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: i) ¿Está permitido el fraccionamiento contractual en el ordenamiento jurídico colombiano?; ii) ¿Qué consecuencias conlleva el fraccionamiento de un contrato?; iii) ¿Cuáles son los elementos para que se configure un fraccionamiento del contrato?

2. Respuesta:

i) El fraccionamiento contractual es una práctica mediante la cual se dividen contratos para evitar procedimientos de contratación pública o para eludir límites establecidos en la normativa. En Colombia, esta práctica es ilegal ya que va en contra de los principios fundamentales de la contratación especialmente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), la Ley 1150 de 2007, y el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011).

ii) El fraccionamiento indebido de un contrato puede conllevar la declaratoria de nulidad absoluta del negocio jurídico cuando se establezca que la división artificial de un mismo objeto contractual tuvo como finalidad eludir los procedimientos de selección objetiva o las reglas de contratación previstas en la ley. Asimismo, dicha práctica implica el desconocimiento de los principios de transparencia, economía, planeación y selección objetiva que rigen la contratación estatal, pudiendo dar lugar, además, a la determinación de responsabilidades disciplinarias, fiscales, penales o patrimoniales para los servidores públicos o particulares involucrados, según las circunstancias de cada caso.

iii) De acuerdo con la jurisprudencia solo habrá fraccionamiento del contrato cuando concurren los siguientes elementos: i) que exista una separación artificial de un mismo objeto contractual y ii) que dicha separación tenga como objetivo evitar procedimientos de convocatoria pública y de selección objetiva”. De manera que estos elementos deberán ser constatados por la autoridad judicial competente para declarar una eventual nulidad absoluta del contrato. Así entonces, ha sido reiterada la posición del Consejo de Estado en el sentido de sostener que si bien es cierto la figura del fraccionamiento de los contratos no aparece prohibida expresamente en la Ley 80 de 1993, su aplicación se deriva de las pautas, reglas y principios establecidos por dicha Ley.

Finalmente, debe precisarse que la determinación de la existencia de un fraccionamiento contractual en un caso concreto corresponde a las autoridades competentes y no a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia

Compra Eficiente, cuya función se limita a emitir conceptos y lineamientos generales en materia de contratación estatal.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Sobre el fraccionamiento del contrato procede citar lo expuesto por el Consejo de Estado¹, quien sobre el particular precisó:

“Cuando la contratación directa se realiza burlando el proceso licitatorio a través del fraccionamiento del contrato, es decir, buscando que ninguno de los contratos resultantes de dividir un mismo objeto supere el monto de la cuantía requerida para la licitación, se están desconociendo los principios que inspiran la contratación pública. Al respecto, aunque la conducta de fraccionar los contratos no está prohibida expresamente en la Ley 80 de 1993, la jurisprudencia y la doctrina han sido claras en que la prohibición está implícita si tenemos en cuenta los aspectos esenciales de los principios y reglas que informan el estatuto contractual. En efecto, se ha considerado que “Si bien dicha figura no aparece dentro del estatuto actual en los mismos términos de los estatutos anteriores, ello obedece a la estructura misma de la ley 80, puesto que se pretendió terminar con la exagerada reglamentación y rigorismo y en cambio se determinaron pautas, reglas y principios, de los que se infiere la prohibición del fraccionamiento, y que se traduce en distintas disposiciones como la regla contenida en el numeral 8º del artículo 24, según la cual las autoridades no actuarán con desviación o abuso del poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley, y al propio tiempo les prohíbe eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en dicho estatuto”.

En esa misma línea, pero en la Sentencia del 31 de enero de 2011 proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente 17767 con ponencia de Olga Melida Valle de De La Hoz, se señaló:

¹ Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 29201 con ponencia de Olga Melida Valle de De La Hoz

“La Corte Suprema de Justicia ha precisado que el fraccionamiento de contratos tiene lugar, “en los eventos en los cuales la administración para eludir el procedimiento de licitación pública, divide disimuladamente el objeto del contrato con el ánimo de favorecer a los contratistas. En su demostración, deben confluír las circunstancias siguientes: i) Que sea posible pregonar la unidad de objeto en relación con el contrato cuya legalidad se cuestiona y, de ser así, ii) determinar cuáles fueron las circunstancias que condujeron a la administración a celebrar varios contratos, pues solo de esta manera se puede inferir si el actuar se cimentó en criterios razonables de interés público, o si por contraste, los motivos fueron simulados y orientados a soslayar las normas de la contratación pública”.

Sobre lo anterior, conviene resaltar que en opinión de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – el fraccionamiento del contrato es una figura jurídica que no puede materializarse cuando se escoge el colaborador de la Administración mediante contratación directa, pues ninguna de las causales asociadas a esta modalidad de selección² dependen del valor, precio o presupuesto del proyecto.

Vale la pena destacar que se desconocen los principios que rigen la contratación estatal cuando “se celebran varios contratos, cada uno de menor cuantía y todos con el mismo objeto, si sumadas sus cuantías resulta ser que se contrató un objeto único, por cuantía superior, que por lo mismo debió ser materia de licitación o concurso (...) Pero ¿cuándo se trata de un mismo objeto? La ley no lo dice, pero un objeto es el mismo cuando es naturalmente uno. Dicho, en otros términos, se fracciona un contrato cuando se quebranta y se divide la unidad natural de su objeto”³.

Fraccionar la unidad natural de un objeto contractual con el propósito de evadir una cuantía superior que implicaría un proceso de selección diferente, tiene como consecuencia la nulidad absoluta del contrato en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993, aplicable en lo correspondiente a este tipo de contrato⁴.

² Previstas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia del 3 de octubre de 2000, expedientes AC-10529 y AC-10968 con ponencia de Darío Quiñónez Pinilla.

⁴ Ibidem

Ahora bien, a la luz de la jurisprudencia solo habrá fraccionamiento del contrato cuando concurren los siguientes elementos: "i) que exista una separación artificial de un mismo objeto contractual y ii) que dicha separación tenga como objetivo evitar procedimientos de convocatoria pública y de selección objetiva"⁵. De manera que estos elementos deberán ser constatados por la autoridad judicial competente para declarar una eventual nulidad absoluta del contrato.

Así entonces, ha sido reiterada la posición del Consejo de Estado en el sentido de sostener que si bien es cierto la figura del fraccionamiento de los contratos no aparece prohibida expresamente en la Ley 80 de 1993, su aplicación se deriva de las pautas, reglas y principios establecidos por dicha Ley⁶.

A su vez, la doctrina señala que "El fraccionamiento, hoy en día, se prueba a partir de la existencia de varios contratos estatales debidamente perfeccionados que tengan como objeto las mismas prestaciones, pese a que en algunos de ellos se puedan advertir pequeñas diferencias o variaciones que consistan en adiciones o disminuciones de las actividades que lo componen[...], sin embargo, es de creer que es imperioso que esos contratos, por lo menos en su proceso de formación, suscripción y duración tengan un grado inescindible de cercanía temporal"⁷.

Ahora bien, en relación con los problemas jurídicos, aunque el fraccionamiento contractual no se encuentra expresamente prohibido en la Ley 80 de 1993, su improcedencia se deriva de los principios que orientan la contratación estatal, particularmente los de transparencia, economía, planeación y selección objetiva. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible la división artificial de un objeto contractual unitario cuando esta tiene por finalidad modificar las condiciones bajo las cuales debe adelantarse el proceso de selección del contratista o evadir los procedimientos previstos por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, la configuración de un fraccionamiento indebido puede dar lugar a la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, de conformidad con lo

⁵ Consejo de Estado. Sentencia del 10 de febrero de 2022. MP: César Palomino Cortés.

⁶ ibidem

⁷ Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. Los contratos estatales, 3 edición, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2022. Pág. 370.

dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993, así como a la determinación de las responsabilidades disciplinarias, fiscales, penales o patrimoniales a que haya lugar en cada caso concreto. Lo anterior, en la medida en que dicha conducta supone el desconocimiento de los principios y finalidades que informan la contratación pública.

Por su parte, la jurisprudencia ha precisado que para que se configure el fraccionamiento contractual deben concurrir elementos que permitan evidenciar, de una parte, la existencia de una separación artificial de un mismo objeto contractual o de una unidad natural de prestaciones y, de otra, que dicha división tenga como propósito o efecto eludir la aplicación de procedimientos de selección objetiva o de convocatoria pública. Igualmente, constituyen criterios relevantes de análisis la identidad o estrecha relación entre las prestaciones contratadas, la coincidencia de las necesidades que se pretenden satisfacer y la cercanía temporal entre los distintos contratos celebrados.

Finalmente, es importante señalar que la determinación acerca de si en un caso concreto existe o no fraccionamiento contractual corresponde exclusivamente a las autoridades competentes, particularmente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a los organismos de control dentro del marco de sus atribuciones constitucionales y legales. En ese sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente carece de competencia para declarar la existencia de un fraccionamiento contractual o para establecer las consecuencias jurídicas derivadas de este, limitándose su función a expedir lineamientos, conceptos y orientaciones generales que contribuyan a la adecuada interpretación y aplicación de las normas que regulan la contratación estatal.

4. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 44 y 45.
- Ley 1150 de 2007, artículos 5 y 13.
- Ley 1474 de 2011.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció en relación con la noción de fraccionamiento en contratos estatales en los conceptos C-455 del 27 de noviembre de 2023, C-030 del 23 de marzo de 2023, C-971 del 28 de febrero de 2023, C-588 del 22 de septiembre de 2022, C-122 del 23 de julio de 2024. entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>

Aprovechamos la oportunidad para 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: 01800 0520808
- ✚ Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- ✚ Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- ✚ Página web: www.colombiacompra.gov.co

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,



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Andreina Cerpa Muñoz
Analista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucía Saavedra
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE