

Criterios administrativos para identificar el fraccionamiento de contratos

Administrative criteria for the identification of contract fragmentation

Isamar Gómez Ramírez

Zayda Yaneth Gélvez Carvajal

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

Diplomado en Conciliación

2026

Resumen

El fraccionamiento de contratos es una práctica administrativa frecuente en la contratación pública, que genera riesgos para la transparencia, eficiencia y el uso adecuado de los recursos públicos. Este asunto aparece cuando una entidad divide simuladamente un objeto contractual para evadir procedimientos, modalidades de selección o topes presupuestales establecidos por la normativa vigente.. Con este análisis, surge la pregunta de investigación: ¿Cuáles son los criterios administrativos que permiten determinar cuándo el fraccionamiento de contratos constituye una irregularidad dentro de la gestión pública?. El objetivo general de esta investigación es el de identificar los criterios técnicos, normativos y administrativos que rigen el fraccionamiento de los contratos en los procesos contractuales. La metodología de esta investigación tiene un enfoque cualitativo basado en la revisión literaria, documental y normativa, apoyada en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, Jurisprudencia del Consejo de Estado y conceptos de órganos de control. Los resultados evidencian que el criterio más importante para identificar el fraccionamiento irregular en los contratos es la vulneración de los principios de planeación, por desagregar injustificadamente un mismo objeto contractual. Seguido de las afectaciones de los principios de economía, transparencia y selección objetiva, con el propósito de evadir los procedimientos formales, modalidades de contratación o topes presupuestales y reducir la competencia. En conclusión, el reconocimiento y la aplicación apropiada de estos criterios permite a las entidades públicas fortalecer los procesos de planeación y control, evitando prácticas que resulten en responsabilidad disciplinaria, fiscal o administrativa. De esta manera se promueve la integridad de la gestión pública y se lleva a cabo una contratación estatal ética.

Palabras clave

Fraccionamiento de contratos, contratación, gestión pública, planeación, transparencia.

Abstract

Contract splitting is a common administrative practice in public procurement, generating risks to transparency, efficiency, and the proper use of public resources. This issue arises when a public entity artificially divides a contractual object to evade procedures, selection modalities, or budgetary thresholds established by current regulations. Based on this problem, the research question emerges: What administrative criteria allow the determination of when contract splitting constitutes an irregularity within public management? The general objective of this research is to identify the technical, regulatory, and administrative criteria that govern the splitting of contracts within procurement processes. The methodology follows a qualitative approach based on a literature, documentary, and regulatory review, supported by Law 80 of 1993, Law 1150 of 2007, Decree 1082 of 2015, case law from the Council of State, and concepts issued by oversight bodies. The results show that the most important criterion for identifying irregular contract splitting is the violation of the principle of planning, evidenced by the unjustified disaggregation of a single contractual object. This is followed by the impact on the principles of economy, transparency, and objective selection, reflecting the intent to bypass formal procedures, procurement modalities, or budget thresholds and to reduce competition. In conclusion, the proper recognition and application of these criteria enable public entities to strengthen planning and control processes, preventing practices that may lead to disciplinary, fiscal, or administrative liability. In this way, integrity in public management is promoted, and ethical public procurement is ensured.

Keywords

Contract splitting, procurement, public management, planning, transparency.

Introducción

La contratación pública es un mecanismo importante por el cual el Estado garantiza el cumplimiento de sus funciones y la adecuada prestación de los bienes y servicios a la ciudadanía, donde se garantizan que los recursos públicos se administren de adecuadamente y conforme a los principios que rigen la función administrativa. Sin embargo, esta práctica se puede afectar, por el fraccionamiento de contratos, que consiste en dividir de manera artificiosa un mismo objeto contractual con el propósito de eludir requisitos legales, controles institucionales o modalidades de selección, donde se vulnera la transparencia, economía, eficiencia y legalidad del proceso. El fraccionamiento de los contratos es una desviación de la planeación contractual, que genera riesgos fiscales, penales y disciplinarios para los servidores públicos implicados y que obstaculiza la competitividad entre oferentes, fragmentando el uso del presupuesto y reduciendo la confianza ciudadana en la administración pública.

El fraccionamiento contractual de contratos en la contratación pública afecta la transparencia, la eficiencia y la planeación adecuada de los procesos contractuales en las entidades del Estado, puesto que se divide el objeto contractual para evitar modalidades de selección, topes presupuestales o controles administrativos. Según Gómez (2025), la ruptura artificial del objeto contractual vulnera el principio de contratación y compromete el propósito público, al impedir que la administración identifique las necesidades institucionales y ejecute los recursos.

Asimismo, el Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública (Agencia Nacional de Infraestructura, 2004) subraya que la correcta planeación es necesaria para evitar los riesgos de corrupción y fragmentación indebida de los contratos, estableciendo que la desarticulación de las etapas contractuales posibilita la manipulación de los procesos y afecta el correcto uso de los recursos públicos. Pero, a pesar de los lineamientos normativos que rigen la contratación, no es fácil determinar cuáles criterios permiten diferenciar una división contractual legítima, realizada por necesidades técnicas, operativas o presupuestales, de un fraccionamiento indebido para evadir los procedimientos y controles del sistema de contratación. Con este análisis, surge la pregunta de investigación: ¿Cuáles son los criterios administrativos que permiten determinar cuándo el fraccionamiento de contratos constituye una irregularidad dentro de la gestión pública?

El objetivo general de esta investigación es el de identificar los criterios técnicos, normativos y administrativos que rigen el fraccionamiento de los contratos en los procesos contractuales. Los específicos plantean Analizar el marco jurídico aplicable al fraccionamiento de contratos en Colombia, incluyendo la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Examinar las implicaciones administrativas, disciplinarias y fiscales derivadas del fraccionamiento, con base las buenas prácticas y los entes de control. Establecer los criterios diferenciadores entre división contractual justificada y fraccionamiento indebido, considerando principios como planeación, economía, transparencia y selección objetiva.

La presente investigación se justifica en la necesidad de estudiar el fraccionamiento de contratos como una de las prácticas que más compromete la correcta contratación pública en Colombia, esencialmente el principio de planeación. Gómez (2025) señala que el fraccionamiento nace de fallas estructurales en la planeación contractual, lo que afecta la eficiencia del gasto público y facilita espacios para decisiones discrecionales que debilitan la gestión estatal. Así mismo, Moreno (2014) expone que el fraccionamiento de contratos tiene implicaciones disciplinarias, fiscales y administrativas para los empleados públicos, dado que a menudo se utiliza para evadir las modalidades de selección y los requisitos legales, siendo una irregularidad contra la transparencia y la selección objetiva. Esta situación se agrava según el Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), cuando la fragmentación injustificada de objetos contractuales se convierte en una violación a los principios de economía, eficiencia y moralidad administrativa, afectando la competencia entre oferentes. Por estas razones, es crucial identificar los criterios administrativos que permitan diferenciar cuándo una división contractual es legítima y cuándo constituye es una irregularidad, para promover la integridad institucional y la correcta gestión de los recursos públicos.

Metodológicamente, este trabajo tiene un enfoque cualitativo basado en revisión documental, normativa y jurisprudencial, apoyado en fuentes institucionales del sistema de contratación, conceptos de órganos de control, literatura especializada y pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, para comprender las características del fraccionamiento contractual, sus riesgos, vulnerabilidades, alcances jurídicos y criterios aplicables para su identificación. Además,

el trabajo se organiza por secciones: el primer subtítulo enseña el marco teórico y conceptual sobre contratación pública y principios aplicables; el segundo subtítulo contiene el análisis normativo y jurisprudencial del fraccionamiento contractual; el tercer subtítulo plantea las implicaciones disciplinarias, fiscales y administrativas relacionadas a esta práctica, los criterios diferenciadores entre división contractual legítima y fraccionamiento indebido. Después se citarán las conclusiones generales del estudio.

Desarrollo del artículo

El desarrollo del artículo presenta la problemática del fraccionamiento contractual en la contratación pública, examinando los fundamentos teóricos y conceptuales que estructuran el sistema contractual colombiano y los principios como la planeación, la transparencia, la economía y la selección objetiva.

A continuación, se examina el marco normativo y jurisprudencial que regula esta conducta, enfatizando la forma en que leyes establecen los límites y parámetros que identifican si en la división del objeto contractual hay una irregularidad. Paso seguido, se estudian los alcances disciplinarios, fiscales y administrativos por el fraccionamiento indebido, los criterios diferenciales entre una división contractual legítima y una fragmentación artificiosa para evadir procedimientos, reducir la competencia los topes presupuestales.

La contratación pública y sus principios aplicables

La contratación pública se trata del conjunto de procedimientos por los cuales las entidades estatales adquieren bienes, obras y servicios para el cumplimiento de sus funciones y la satisfacción del interés general. Según Forero (2021), la contratación estatal en Colombia se establece en la necesidad de garantizar la correcta administración de los recursos públicos con procesos de eficiencia, integridad y transparencia. Donde los principios rectores son: planeación, transparencia, economía y selección objetiva, rigen todas las actuaciones contractuales y facilitan las pautas para identificar el fraccionamiento indebido de contratos. Villamizar (2010) señala que

la moralidad administrativa es un eje constitucional que exige que toda actuación contractual esté guiada por la probidad, la rectitud y la protección del interés general, donde la fragmentación irregular es una inminente violación de este principio colectivo.

En el derecho público, Benavides (2019) explica que el contrato estatal está en medio de lo privado y las responsabilidades públicas y que está sujeto a la autonomía de la voluntad y a los intereses del gasto público y de la integridad institucional, es decir, que las entidades deben actuar bajo parámetros de legalidad reforzada y con estricto control del gasto público. También, Moreno (2014) señala que el servidor público es responsable del fraccionamiento en la contratación estatal, puesto que involucra el desconocimiento de los principios orientadores de la gestión contractual, la transparencia, la economía y la selección objetiva, donde el fraccionamiento distorsiona el proceso contractual y configura una falta disciplinaria con consecuencias jurídicas para el funcionario responsable.

Igualmente, la contratación pública responde a la lógica jurídica, ética y política para la correcta gestión de los recursos públicos, siendo esencial para prevenir prácticas de corrupción, como señalan Newman y Ángel (2017), que la corrupción en Colombia se vincula con las debilidades institucionales, la falta de controles efectivos y discrecionalidad en la toma de decisiones administrativas, aspectos que se presentan en hechos como el fraccionamiento indebido de contratos. Así mismo, Villamizar (2010) refiere que la moralidad administrativa requiere que toda actuación contractual esté regida por la probidad, la rectitud y la protección del interés general. Además, Villamizar (2010) señala que estas fallas comprometen la moralidad administrativa y desvían las decisiones contractuales del interés general hacia fines diferentes a los de la función pública.

Por su parte, el principio de planeación exige que las entidades identifiquen anticipadamente las necesidades institucionales, elaboren estudios técnicos y precisen integralmente el objeto contractual antes de iniciar el proceso de selección. Gómez (2025) afirma que las fallas en la planeación componen la principal causa del fraccionamiento de contratos, puesto que la falta de un diagnóstico claro suscita la división de objetos contractuales que debieron ser una unidad

funcional. También, Villamizar (2010) indica que la falta de planeación también es una violación a la moralidad administrativa, puesto que afecta la racionalidad y la coherencia que rige la gestión contractual pública.

Asimismo, el principio de transparencia garantiza la publicidad de las actuaciones, la trazabilidad del proceso y la igualdad en el acceso a la información. El Consejo de Estado refiere que la fragmentación artificial de un contrato reduce la competencia real y restringe la participación de oferentes, vulnerando este principio (Consejo de Estado, 2015). Este mismo riesgo ha sido identificado en el ámbito internacional, donde la fragmentación injustificada se considera una práctica que permite escenarios de opacidad y corrupción (Vázquez, 2018). De acuerdo con Villa (2018), la opacidad se incrementa cuando los sistemas de información y vigilancia son débiles, lo que permite manipular valores contractuales y reducir la trazabilidad del proceso. De igual forma, Newman y Ángel (2017) refieren que la ausencia de transparencia en la gestión pública permite las decisiones por intereses particulares, disminuyendo el control ciudadano y la legitimidad institucional. Es decir, que la moralidad administrativa, según Villamizar (2010), se ve comprometida cuando la falta de publicidad y trazabilidad permiten los desvíos de la debida conducta.

Además, el principio de economía orienta a la administración a realizar procesos eficientes, impidiendo trámites innecesarios y asegurando el aprovechamiento de los recursos públicos. Es así, que cuando un contrato es dividido sin justificación técnica o presupuestal, se aumentan los costos administrativos y se limita a los oferentes que tienen propuestas (Agencia Nacional de Infraestructura, 2004). También, el fraccionamiento indebido crea sobrecostos estructurales y disfunciones en la asignación de recursos (Galán, 2016). Para Villamizar (2010), estas prácticas son una vulneración a la moralidad administrativa pues vulneran el interés general por decisiones ineficientes o por favorecer intereses particulares. Asimismo, Newman y Ángel (2017) identifican que una consecuencia de esta corrupción es la ineficiencia en el uso del gasto público.

Por último, el principio de selección objetiva se relaciona con que la adjudicación se efectúe con criterios verificables y previamente establecidos. La división injustificada de contratos para

eludir modalidades de selección abierta es una forma de distorsionar la competencia y de evitar la evaluación objetiva de las propuestas (Motta, 2013).

También, Villa Jiménez (2018) refiere que en varios países han habido grandes avances contra la corrupción en contratación pública, los factores determinantes han sido la estandarización de los criterios de planeación, la implementación de sistemas electrónicos de trazabilidad y el fortalecimiento de los controles internos, también relata que la falta de trazabilidad y la ausencia de controles preventivos facilitan el fraccionamiento indebido por la manipulación de los valores contractuales, la limitación de la concurrencia y la reducción de la vigilancia ciudadana, provocando sobrecostos, clientelismo y opacidad administrativa.

De igual forma, el Observatorio de Contratación Pública (2023) destaca que el fraccionamiento indebido es una práctica riesgosa para la integridad del sistema contractual, porque disminuye la competencia, propicia sobrecostos y afecta la transparencia, coincidiendo con Villa (2018), que subraya que las prácticas de fragmentación irregular aparecen donde no existe articulación entre los sistemas de control, los principios de planeación y los mecanismos de vigilancia del proceso contractual. De igual forma, Villamizar (2010) sustenta que la moralidad administrativa es un límite que impide que la contratación pública se desvíe y deterioren el interés general.

Asimismo, la NHS Counter Fraud Authority (2025) expone que el fraccionamiento de contratos es una práctica fraudulenta que divide artificialmente un mismo objeto contractual en varias adquisiciones menores para evadir los límites de control, los procesos competitivos y los mecanismos de supervisión institucional. Además, esta conducta se identifica por patrones administrativos como compras a un mismo proveedor en periodos de tiempo muy cortos, valores que se ubican justo por debajo de los umbrales de aprobación y ausencia de justificaciones técnicas que expliquen la separación de necesidades que naturalmente deberían consolidarse en un único contrato. También, esta fragmentación irregular afecta la transparencia, restringe la competencia y permite la manipulación de los procesos de adquisición, generando opacidad, sobrecostos y riesgos significativos para la integridad institucional, que vulneran los principios de moralidad, eficiencia y selección objetiva en la contratación pública.

En este mismo sentido, Newman y Ángel (2017) concluyen que la corrupción en la contratación pública es el resultado de fallas sistémicas en la regulación, el control y la cultura institucional, lo que reitera la necesidad de fortalecer los principios contractuales como mecanismo preventivo. Esto coincide con Villa (2018), quien sostiene que la ausencia de controles preventivos y de procesos sólidos de planeación aumenta la posibilidad de prácticas irregulares que afectan el interés general, concordando con Villamizar (2010), que afirma que el respeto por la moralidad administrativa es preciso para garantizar decisiones íntegras, transparentes y orientadas al interés general.

Finalmente, con el análisis anterior se puede comprender que el fraccionamiento indebido es una violación estructural al sistema contractual, porque cambia los principios y la finalidad pública que garantizan la integridad del proceso de adquisición (Agencia Nacional de Infraestructura, 2004), también señala que cuando las entidades fragmentan los contratos sin una razón técnica o administrativa válida, se debilita todo el andamiaje jurídico de la contratación pública, exponiendo la administración a riesgos disciplinarios, fiscales y de corrupción.

Análisis normativo y jurisprudencial sobre el fraccionamiento contractual

El marco normativo colombiano establece los límites específicos para evitar el fraccionamiento de contratos. El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 24 de la Ley 1150 de 2007 que establecen los principios que exigen a las entidades para actuar de manera transparente, objetiva y eficiente. Asimismo, el Decreto 1082 de 2015 insta que el objeto del contrato debe reflejar una necesidad integral y no puede dividirse para evadir los procedimientos de selección o topes presupuestales (Laguado, 2005).

El Consejo de Estado señala que el fraccionamiento indebido es una irregularidad administrativa que permite la división del objeto contractual sin razones técnicas, presupuestales u operativas (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2015). Además, resalta que los procesos contractuales siempre deben garantizar un objeto único, coherente y funcional, y que cualquier división injustificada es una afectación a los principios de planeación y transparencia.

De igual forma, el Concepto C-086 de 2025 explica que dividir un objeto contractual sin razones de naturaleza técnica, operativa o presupuestal es una vulneración del principio de selección objetiva, es decir, que aún no exista un detrimento patrimonial inmediato, evadir procedimientos de selección o flexibilizar controles es suficiente para considerarse como un fraccionamiento irregular.

También, el Concepto SENA 0002602 de 2021 refiere que así no haya perjuicio económico no significa que no haya responsabilidad administrativa, además, señalan que el fraccionamiento existe cuando la segmentación del objeto contractual busca cambiar a modalidades de contratación más flexibles o evitar la licitación, influyendo la libre concurrencia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

En el ámbito administrativo, la Agencia Nacional de Contratación Pública (2024), establece que la división de un objeto contractual es válida si existen razones técnicas justificables, como necesidades diferenciadas, tiempos de ejecución incompatibles o características operativas que demandan tratamientos contractuales distintos. De lo contrario, es fraccionamiento para evadir procedimientos, y esencialmente cuando la entidad quiere evitar la licitación pública o reducir artificialmente los valores para contratar por contratación directa.

Igualmente, los lineamientos internacionales también reconocen que el fraccionamiento es una práctica indebida. El Observatorio de Contratación Pública Español (OBCP) afirma que la división injustificada del objeto contractual es una herramienta que desfigura la competencia y afecta la correcta administración de los recursos públicos, puesto que al disminuir la cantidad de oferentes se genera corrupción y sobrecostos (OBCP, 2023).

También, en Europa, el análisis que hace Vázquez (2018) sobre las diferencias entre fraccionamiento regular justificado por razones técnicas objetivas y fraccionamiento irregular, cuyo fin es el de eludir la licitación o disminuir la concurrencia de oferentes. El autor afirma que fraccionamiento irregular es una infracción grave contra los principios de competencia, eficiencia y buen uso de los recursos públicos.

Asimismo, Laguado (2005) destaca que la evolución del marco regulatorio de la contratación pública electrónica en Colombia ha reforzado mecanismos para prevenir el fraccionamiento, enfatizando la necesidad de estructuras normativas que protejan la transparencia y promuevan la eficiencia en los procesos contractuales.

Además, el control constitucional es un límite para las prácticas que afectan los principios de razonabilidad, transparencia y moralidad administrativa. Según Vivas (2012), el juicio de proporcionalidad aplicado por la Corte Constitucional es un mecanismo crucial para reconocer si las decisiones administrativas cumplen con criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad estricta. Es decir, que una división contractual es legítima si responde a una necesidad real de la administración y no a la intención de flexibilizar controles o evadir procedimientos, ya que una división que no supere este escrutinio se convierte en una vulneración de los principios constitucionales que orientan la contratación estatal.

De igual forma, Newman y Ángel (2017) explican que el fraccionamiento irregular es una falla administrativa y es el resultado de debilidades institucionales, vacíos de control y espacios de discrecionalidad que permiten la manipulación del proceso contractual, donde aparece la fragmentación injustificada por la poca vigilancia, lo que proporciona la opacidad, estimula la corrupción y desfigura los principios que rigen la contratación pública.

Además de los desarrollos normativos, es importante el análisis de responsabilidad de los servidores públicos frente al fraccionamiento contractual. Según Moreno (2014), el fraccionamiento es una falta vulneradora de los principios de transparencia, economía y selección objetiva, incluso así no haya daño patrimonial inmediato, puesto que la sola intención de eludir la selección representa una conducta sancionable, ya que altera la correcta planeación contractual y desfigura los controles previstos por la ley. Esto se integra con los criterios jurisprudenciales y doctrinales, donde la responsabilidad administrativa deriva en perjuicio económico y en la afectación del orden jurídico y a la moralidad administrativa.

En resumen, el marco normativo y la legislación concuerdan en que el fraccionamiento contractual es una violación grave de los principios de la contratación estatal cuando quiere

evadir procedimientos de selección o controles administrativos. Entonces, Como plantean Newman y Ángel (2017), estas prácticas reflejan debilidades en el sistema y deben ser abordadas por el fortalecimiento integral de los mecanismos de planeación, trazabilidad y control. También, Vivas (2012) evidencia que la proporcionalidad constitucional es una medida adicional para valorar la legitimidad de las divisiones contractuales, para asegurar que las decisiones públicas respeten el interés general y conserven límites efectivos contra actuaciones arbitrarias.

Subtítulo 3

Alcances disciplinarios, fiscales y administrativos, y criterios para diferenciar la división contractual legítima del fraccionamiento indebido

El fraccionamiento indebido de contratos es una conducta recurrente que acarrea sanciones en la contratación estatal y se relaciona con la integridad, la eficiencia y la transparencia en el manejo de los recursos públicos, además de tener consecuencias jurídicas para los servidores públicos responsables. Como señala Moreno (2014), esta práctica tiene responsabilidad disciplinaria para los servidores públicos por violación a los principios que rigen la función administrativa, sobre todo cuando se comprueba la intención de eludir modalidades de selección o requisitos de publicidad. Según Villamizar (2010) la ética y la moralidad administrativa son fundamentos del derecho colectivo que obliga a los funcionarios a actuar con valores, transparencia y rectitud, entonces, el fraccionamiento indebido vulnera las normas jurídicas y el deber ser de probidad en la gestión pública.

En procesos fiscales, la Contraloría General puede imponer sanciones cuando el fraccionamiento produce detrimento patrimonial, especialmente por sobrecostos, incremento injustificado de contratos o afectación del principio de economía. En contextos penales, dependiendo de la conducta, se configurar un interés indebido en la celebración de contratos, es así, como Newman y Ángel (2017) afirman que las prácticas que alteran la integridad en la contratación pública, como la fragmentación artificial, son resultado de fallas sistémicas de control, discrecionalidad excesiva y vulnerabilidades institucionales que facilitan las situaciones de corrupción.

En el contexto administrativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado señala que la fragmentación injustificada del objeto contractual es una irregularidad que impacta en la validez del proceso de selección. En la Sentencia del 29 de abril de 2015, la Sección Tercera enfatizó que el objeto contractual debe ser único, coherente y funcional, y que su división es legítima solo cuando hay razones técnicas demostrables. También se ratifica, en conceptos administrativos como el Concepto C-122 de 2024 y el Concepto C-086 de 2025 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que señalan que cualquier división debe estar basada en los estudios previos, la planeación contractual y las necesidades reales del servicio público

Para diferenciar una división contractual legítima y un fraccionamiento indebido, se encuentran estos criterios diferenciadores. Según Gómez (2025), la división es válida solo si existen razones técnicas comprobables, como la incompatibilidad operativa de actividades, la necesidad de proveedores distintos, diferencias en las fases del proyecto o requerimientos presupuestales autónomos y por el contrario, la fragmentación es indebida cuando la única finalidad es evadir procedimientos de selección o disminuir artificialmente el valor para contratar de manera directa.

También, la Agencia Nacional de Infraestructura (2004) propone un criterio adicional, que son la relación y la coherencia entre la planeación y la ejecución. Cuando la necesidad institucional es un objeto único en los estudios previos, cualquier división posterior sin justificación es un fraccionamiento irregular. Asimismo, Motta (2013) indica que la división injustificada es una violación al principio de transparencia, ya que impide que los potenciales oferentes participen en igualdad de condiciones. De igual forma, Villamizar (2010) refuerza que la vulneración de la moralidad administrativa se presenta porque las decisiones contractuales se desvían del interés general para beneficiar los intereses particulares, siendo un fraccionamiento indebido.

Además, Vázquez (2018) manifiesta que internacionalmente el fraccionamiento es una práctica que distorsiona la competencia y permite corrupción al manipular los procesos y restringir intencionalmente la participación de oferentes. De igual forma, Villa (2020) subraya que los países que han logrado reducir la corrupción en la contratación pública, ha sido fortaleciendo los

sistemas de control, la estandarización de criterios de planeación y la trazabilidad de las decisiones contractuales.

También, Villa (2018) enfatiza que la disminución de la corrupción en la contratación pública está directamente relacionada con el fortalecimiento de los sistemas de control, la estandarización de los procesos de planeación y la trazabilidad de las decisiones contractuales, lo que permite prevenir la fragmentación indebida y garantizar mayor transparencia en la gestión pública. Según Vivas (2012), el juicio de proporcionalidad de la Corte Constitucional requiere que toda decisión administrativa, incluida la contratación, tenga criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta. Esto implica que la división del objeto debe ser una medida rigurosamente necesaria y justificada, lo que refuerza la prohibición del fraccionamiento injustificado como medida innecesaria frente a los fines de la contratación.

Asimismo, Giraldo (2021), muestran que las irregularidades en la fase de planeación afectan la legalidad del proceso, la sostenibilidad económica del contrato y la garantía del servicio público, ya que permiten desequilibrios que impactan en la ejecución, los costos, los plazos y la calidad del objeto contratado, además de la sostenibilidad del contrato y afectar la satisfacción del interés general, lo que evidencia la importancia de una adecuada estructuración del objeto contractual desde su etapa inicial. De igual forma, Newman y Ángel (2017) indican que la debilidad de los mecanismos de planeación y control permiten situaciones donde los funcionarios pueden manipular los procesos a favor de intereses particulares, incrementando el fraccionamiento irregular y otras modalidades de corrupción administrativa.

En síntesis, la diferencia entre una división contractual legítima y un fraccionamiento indebido depende de la existencia de criterios técnicos verificables, la coherencia con los principios de la contratación estatal, de planeación, transparencia, economía y selección objetiva, y la falta de cualquier sospecha de evasión de procedimientos de selección. Estos criterios son fundamentales para fortalecer la integridad institucional y evitar prácticas que generen responsabilidad disciplinaria, fiscal, administrativa o penal; por esta razón, Newman y Ángel (2017) señalan que se deben robustecer la integridad institucional y los sistemas de control para evitar prácticas que

forjen responsabilidad disciplinaria, fiscal, administrativa o penal. Además, Villamizar (2010) concuerdan en que el fortalecimiento de la moralidad administrativa y de los sistemas de control es crucial en la prevención de desviaciones en la contratación pública.

Conclusiones

Se concluye que el análisis del marco normativo y jurisprudencial señala que la legislación colombiana establece límites claros para evitar el fraccionamiento indebido de contratos, enfatizando la obligación de que las entidades observen los principios de planeación, transparencia, economía y selección objetiva. La revisión de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y la jurisprudencia del Consejo de Estado evidencia que esta práctica constituye una irregularidad cuando su finalidad es evadir los procedimientos de selección o los toques presupuestales. Así, el marco jurídico delimita el comportamiento permitido y ofrece amplios criterios para identificar cuándo la división del objeto contractual carece de justificación técnica y se convierte en una vulneración a los principios de la contratación estatal.

La investigación también permite concluir que el fraccionamiento indebido tiene grandes repercusiones jurídicas para los servidores públicos responsables, puesto que afecta la correcta gestión de los recursos públicos. Además, esto implica la violación de los deberes funcionales asociados a la planeación, transparencia y selección objetiva.

Asimismo, se concluye que la Contraloría General puede determinar la existencia de detrimento patrimonial cuando el fraccionamiento produce sobrecostos, multiplicación innecesaria de contratos o fragmentación injustificada del presupuesto. También, en el contexto penal, se configura el delito de interés indebido en la celebración de contratos cuando se demuestra la intención de evadir los procedimientos legales, lo que evidencia la gravedad de la práctica y la necesidad de fortalecer los controles administrativos dentro de las entidades públicas.

Los resultados muestran que la diferencia central entre una división contractual legítima y el fraccionamiento indebido es en la existencia de criterios técnicos, operativos y presupuestales verificables. Una división es válida solo cuando las características del objeto, los tiempos de ejecución, la necesidad de proveedores especializados o la autonomía presupuestal lo justifican y

el fraccionamiento indebido aparece cuando se divide un objeto contractual con el fin de evadir la selección, reducir artificialmente el monto para acudir a la contratación directa o restringir la competencia. Los criterios propuestos por Gómez (2025), la Agencia Nacional de Infraestructura (2004), Motta (2013) y la jurisprudencia del Consejo de Estado precisan que la coherencia entre la planeación inicial, los estudios previos y la ejecución para identificar si una división responde a necesidades legítimas o constituye una irregularidad administrativa.

En general, se concluye que el fraccionamiento de contratos es una práctica lesiva para la integridad de la contratación pública, puesto que afecta directamente la planeación, la transparencia, la economía y la objetividad. Esta investigación señala que para identificar esta irregularidad se necesita del análisis integral de los principios contractuales, el marco jurídico, las prácticas administrativas y las implicaciones disciplinarias y fiscales. Así, la correcta aplicación de los criterios normativos y técnicos fortalece la gestión contractual, previene riesgos de corrupción y asegura el correcto uso de los recursos públicos.

Por último, adoptar prácticas de planeación sólidas y sistemas de control preventivo es la manera más efectiva para evitar esta conducta, promover la confianza ciudadana y consolidar una contratación estatal ética y responsable.

Referencias

Agencia Nacional de Infraestructura. (2004). *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública*. Excelsior Impresores. https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u233/9-_manual_buenas_practicas_para_la_gestion_contractual_publica_0.pdf

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024). *Concepto C-086 de 2025*. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-086-de-2025/>

Benavides, J. (2019). *EL contrato estatal entre el derecho público y el derecho privado*.

Repositorio Institucional Externadista. Universidad Externado de Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/e1c7b42d-bff8-469e-8821-d1c33fda48b0/content>

Consejo de Estado. (2015). Sentencia de e 29 de abril de 2015, Sección Tercera, Exp. 11001-03-26-000-2009-00073-00. República de Colombia.

[https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/250/11001-03-26-000-2016-00017-00\(56307\).pdf](https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/250/11001-03-26-000-2016-00017-00(56307).pdf)

Consejo de Estado. (2024). *Concepto C-122 de 2024*. Relatoría de la Agencia Nacional de Contratación Pública. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-122-de-2024/>

Forero, C. (2021). *Aspectos actuales de la contratación estatal en Colombia*. Universidad de Ibagué. <https://repositorio.unibague.edu.co/server/api/core/bitstreams/f2f5329d-cd50-4f53-bf06-d6d35009f995/content>

Galán, A. (2016). Entre justicia y moralidad: criterios metateóricos en cuanto a la justicia la moral y el derecho. *Novum Jus*, 10(2), 103–118. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.6>

Giraldo, C. (2021). El hecho del príncipe: evolución jurisprudencial, alcances y límites en la configuración del equilibrio económico del contrato (*Trabajo de grado*). Universidad de Caldas. <https://repositorio.ucaldas.edu.co/server/api/core/bitstreams/efd42287-1d34-4a5d-a7ff-d6f855d6fe74/content>

Gómez, P. (2025). *El fraccionamiento del contrato estatal en Colombia y su implicación en el principio de planeación* (Trabajo de maestría). Universidad La Gran Colombia. <https://repository.ugc.edu.co/server/api/core/bitstreams/598eba3c-bb27-4d02-a012-be8cb30e1251/content>

Laguado, R. (2005). *Política pública y el nuevo marco regulatorio de la contratación pública electrónica en Colombia*. Revista Vniversitas, 54(110). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14681>

Moreno, J. (2014). *Responsabilidad del servidor público frente al fraccionamiento en la contratación estatal* (Trabajo de especialización). Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/dbb93f30-87b7-49d6-abbc-625fddaf7a45/content>

Motta, M. (2013). *Fraccionamiento de contrato estatal en Colombia como vulneración al principio de transparencia* (Trabajo de grado). Universidad Libre.

<https://hdl.handle.net/10901/7521>

Newman, V., & Ángel, M. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política.

https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf

NHS Counter Fraud Authority. (2025). *Contract splitting: NHS fraud prevention quick guide* (version 3.0) https://cfa.nhs.uk/resources/downloads/guidance/fraud-awareness/quick-reference-guides/Contract_Splitting_.pdf

Observatorio de Contratación Pública. (2023). *Reflexiones sobre el fraccionamiento indebido de los contratos*. <https://obcp.es/opiniones/reflexiones-sobre-el-fraccionamiento-indebido-de-los-contratos>

SENA. (2021). *Concepto 0002602 de 2021*.

https://normograma.sena.edu.co/compilacion/docs/concepto_sena_0002602_2021.htm

Vázquez, J. (2018). Fraccionamiento regular e irregular del objeto del contrato. *Revista Española de Control Externo*, 20(60), 137–187. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7433246.pdf>

Villa, E. (2018). Herramientas para combatir la corrupción en contratación pública en Colombia a partir de la revisión de experiencias internacionales (*Trabajo de grado*). Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/8f30bc55-4d1c-47e5-976b-4c733f4ea0e8/content>

Villamizar, E. (2010). El derecho colectivo: “moralidad administrativa” en la contratación estatal. Fortalecimiento de los principios del derecho administrativo. *Estudios Socio-Jurídicos*, 8(2), 173-205. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/328>

Vivas Barrera, T. G. (2012). Control al juicio de proporcionalidad de la corte constitucional colombiana. *Novum Jus*, 6(2), 29–68. <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/663>