INPEC

8520-SUGEC-
Bogotá,

INPEC 17-02-2026 15:33
Al Contestar Cite Este No.: 2026IE0035286 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 8520 SUBDIRECCION DE GESTION CONTRACTUAL / ALVARO FERNANDO LEDESMA DULCE
DESTINO 8340 SUBDIRECCION DE DESARROLLLO DE ACTIV PROD / ARIEL COHEN RIVERA
ASUNTO RESPUESTA CONCEPTO JURÍDICO - OFICIO 2026IE0030987
OBS RESPUESTA CONCEPTO JURÍDICO - OFICIO 2026IE0030987

2026IE0035286

Ingeniero
ARIEL COHEN RIVERA
Subdirector de Desarrollo de Habilidades Productivas
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC
Ciudad.

Asunto: Respuesta concepto jurídico - oficio 2026IE0030987

Reciba un Cordial Saludo:

En respuesta al oficio No. 2026IE0030987 relacionado con el proceso de contratación: "Ejecución de estrategias integrales de fortalecimiento institucional y seguimiento para garantizar la adecuada implementación administrativa, financiera, técnica, ambiental y jurídica del proyecto de industria penitenciaria; comprendiendo actividades de diseño y ejecución de programas de capacitación, estructuración, estandarización y mejora de procesos y procedimientos, así como la formulación e implementación de planes decenales que aseguren la sostenibilidad, continuidad y desarrollo progresivo del proyecto".

Al respecto, el gesdoc 2026IE0028259 aclara que la modalidad de selección actualizada en el Plan Anual de Compras del 9 de febrero de 2026 para el BSITEM 902, corresponde al Decreto 092 de 2017.

Con fundamento en la justificación presentada, la **Subdirección de Gestión Contractual** se permite pronunciar en el siguiente sentido:

La suscripción de convenios de asociación se rige principalmente por el **artículo 355 de la Constitución Política de Colombia**, que prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas de derecho privado. No obstante, la misma norma establece una excepción para los convenios de asociación.

En ejercicio de la facultad contemplada en el inciso segundo del citado artículo, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 092 de 2017**, el cual tiene por objeto reglamentar la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y su aplicación está restringida a: (i) la contratación con ESAL para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los respectivos planes de desarrollo y (ii) la contratación a la cual por expresa disposición del legislador le es aplicable este régimen, como el caso del **artículo 96 de la Ley 489 de 1998**.

Bajo esta modalidad de contratación, una o varias entidades públicas, se asocian con uno o varios particulares, que deben ser entidades sin ánimo de lucro, para dar cumplimiento a sus funciones administrativas o para prestar de manera conjunta sus servicios, o para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los respectivos planes de desarrollo, es decir, se aúnan recursos para el cumplimiento de un fin común a través de aportes en dinero y/o especie cuantificados de ambas partes.

La contratación de las ESAL se realiza a través de dos maneras:

1. Los contratos de interés público que suscriba el INPEC, para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los respectivos planes de desarrollo, según lo dispuesto en **el artículo 355 de la Constitución Política**.
2. Los convenios de asociación en virtud de lo establecido en el **artículo 96 de la Ley 489 de 1998**, para cumplir actividades propias del Instituto o para prestar conjuntamente servicios a su cargo.

Proceso competitivo:

Es el procedimiento por medio del cual existe libre concurrencia y pluralidad de interesados.

El **Decreto 092 de 2017** establece como regla general el **proceso competitivo** para seleccionar la ESAL con la cual la entidad estatal celebrará el contrato de colaboración o el convenio de asociación y como excepción el proceso no competitivo.

1. Contrato de interés público o de colaboración.

Verificada la procedencia de la contratación de interés público según las reglas del **artículo 2 del Decreto 092 de 2017**, se debe adelantar un proceso competitivo cuando se identifique en la etapa de planeación que más de una

entidad sin ánimo de lucro puede ofrecer el programa o actividad de interés público que requiere.

El **artículo 4 del Decreto 092 de 2017** establece las fases que debe comprender el proceso competitivo de entidades privadas sin ánimo de lucro para efectos de los contratos de interés público y son las siguientes:

1.1. Definición y publicación de los indicadores de idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del Riesgo y los criterios de ponderación para comparar las ofertas;
1.2. Definición de un plazo razonable para que las entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad presenten sus ofertas y los documentos que acrediten su idoneidad;
1.3. Evaluación de acuerdo con los criterios definidos para el efecto. Las entidades estatales son autónomas de establecer los términos y condiciones de estos procesos.

2. Convenio de asociación

De conformidad con el **artículo 5 del Decreto 092 de 2017**, el Instituto deberá realizar un proceso competitivo cuando en la etapa de planeación identifique que un número plural de Entidades sin ánimo de lucro ofrecen realizar un **aporte en dinero menor al 30% del valor total del convenio.**

Si hay más de una entidad privada sin ánimo lucro que ofrece en dinero mínimo el 30% del valor total del convenio, el INPEC debe seleccionarla de forma objetiva y justificar los criterios de la selección, pero no está obligada a hacer un proceso competitivo. El Instituto debe diseñar herramientas que permitan una comparación objetiva para seleccionar la ESAL que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado del convenio.

3. Etapas Proceso Competitivo

3.1. Etapa de planeación

3.1.1. Estudios Previos.

Bajo el principio de planeación, las contrataciones del INPEC con una ESAL deben estar antecedidas de la elaboración de los Estudios Previos por parte del área técnica o estructuradora a cargo del proyecto de inversión. Para estos fines, los estudios previos deben contener:

1. La descripción de la necesidad que el Instituto pretende satisfacer con el convenio; se debe documentar la complejidad del problema social, la explicación que contenga la correspondencia entre la entidad y la ESAL interesada en el proceso de contratación;
2. El objeto del convenio, con sus especificaciones y demás condiciones de carácter técnico, administrativo, jurídico y financiero necesarios para definir su alcance;
3. La disponibilidad presupuestal con la que cuenta la entidad estatal para apoyar a la ESAL en el cumplimiento del objeto del convenio;
4. La modalidad de selección del contratista y sustentación de por qué el INPEC utiliza un mecanismo especial que procede en los casos previstos en el artículo 355 de la C.P., en la Ley 489 de 1998 y el Decreto 092 de 2017, indicando si hay otros mecanismos para alcanzar el objetivo del proyecto de inversión;
5. Cuál es el beneficio para la entidad; cómo se logra la eficiencia, la economía, eficacia o manejo del riesgo, mediante el convenio;
6. Las condiciones que garantizan mayor cobertura o mayores resultados del programa o actividad prevista en el proyecto de inversión, quien tiene recursos de otras fuentes o propios para mejorar el impacto del programa o actividad y criterios objetivos aplicables.
7. Las obligaciones correspondientes a cada una de las partes;
8. Los criterios para seleccionar la ESAL cuando haya competencia de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 092 de 2017;
9. El análisis del riesgo y la forma de mitigarlo, las herramientas de mitigación pueden incluir las garantías de cumplimiento. Sin perjuicio de lo anterior, las áreas encargadas, deberán verificar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el Decreto 092 de 2017 y la Guía para contratación con entidades sin ánimo de lucro – ESAL- expedidas por Colombia Compra Eficiente.

3.1.2. Análisis del Sector.

Se debe realizar análisis del sector relativo al programa o actividad que será objeto de la contratación, en el marco de este análisis se identificará si existen entidades sin ánimo de lucro que desarrollen las actividades o programas cuyo desarrollo es requerido por la entidad y las ventajas en términos de eficacia, eficiencia, economía y manejo del riesgo para determinar la conveniencia de suscribir el contrato con una entidad sin ánimo de lucro.

3.2. Etapa de selección.

Independientemente que se realice proceso competitivo o no, se debe verificar: la reputación personal de los administradores y miembros de la Junta u órgano colegiado; que no estén en situación de conflicto de intereses, que no existan causales de inhabilidad e incompatibilidades para contratar con el Estado y se debe considerar el concepto de personas políticamente expuestas, es decir aquellas que desempeñen o desempeñaron cargos públicos o ejercen actividades de dirección y de definición de políticas y que por consiguiente puede haber conflicto de intereses.

3.2.1.Procedimiento.

- El INPEC estructurará y publicará en el SECOP 2 en al apartado de regímenes especiales, los documentos del proceso competitivo (estudios previos, análisis del sector, certificado BPIM del proyecto, disponibilidad presupuestal, convocatoria pública, anexos, y los demás que se considere necesario para la comparación de las ofertas). Así mismo, publicará el cronograma que tenga las etapas y términos del proceso competitivo.
- El Instituto designará el Comité Evaluador de las propuestas mediante oficio remitido por las áreas técnica, financiera y de contractual a cargo del proceso.
- Todas las actuaciones del Instituto respecto del proceso competitivo deberán ser publicadas en el SECOP 2, dentro de los términos dispuestos en el cronograma del proceso. En caso de existir indisponibilidad de la plataforma, deberá aplicarse la guía de indisponibilidad expedida por Colombia Compra Eficiente.
- El Comité Evaluador analizará las ofertas de acuerdo con los criterios habilitantes y de selección establecidos en los estudios previos y en la convocatoria pública y procederá a emitir el correspondiente informe de evaluación parcial, el cual podrá ser objeto de subsanación por parte de los interesados, de conformidad con las reglas de subsanabilidad establecidas en la Ley, la jurisprudencia del Consejo de Estado y las guías de Colombia Compra Eficiente.
- Una vez superada la etapa de subsanación, el Comité Evaluador publicará el informe definitivo en el cual recomendará adjudicar o declarar desierto el proceso de selección.
- En caso de recomendarse la adjudicación se procederá a elaborar el Convenio de Asociación y se requerirá al adjudicatario para la firma del convenio, la expedición de las pólizas a que haya lugar y demás requisitos de ejecución del convenio de asociación.

INPEC

4. Proceso No Competitivo.

De manera excepcional el Decreto 092 de 2017 establece la posibilidad de contratar una ESAL sin adelantar un proceso competitivo, en los siguientes casos:

4.1. En los contratos de colaboración en los que la Entidad Estatal en la etapa de planeación identifique que el programa o actividad de interés público que requiere desarrollar sólo puede ser realizado por una única Entidad sin ánimo de lucro.

4.2. Cuando se celebren convenios de asociación a los que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y la ESAL comprometa recursos en dinero en una proporción mayor o igual al 30% de su valor total.

Así las cosas, el presente concepto será jurídicamente viable siempre y cuando, se cumpla con los requisitos anteriormente mencionados, y además el concepto jurídico únicamente constituye un criterio auxiliar de interpretación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 230 de la Constitución Política, 5º de la Ley 153 de 1887 y 28 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

ALVARO FERNANDO LEDESMA DULCE
Subdirector De Gestión Contractual (C)

Reviso: Oscar Alexander Morantes Sánchez – Coordinador Grupo Contractual
Elaboro: Luis Nevardo Correa Flórez – abogado – Subdirección de Gestión Contractual