

CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Esquemas Asociativos territoriales – Limitaciones

Con fundamento en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1454 de 2011, es posible que los esquemas asociativos de entidades territoriales señalados en la disposición celebren convenios interadministrativos con otras entidades estatales del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, bajo estricta observancia de los requisitos establecidos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. En todo caso, deben acatarse las prohibiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, los cuales limitan la modalidad de contratación directa. En caso de que la modalidad sea competitiva, los documentos tipo serán aplicables para las entidades sometidas al EGCAP en función del sector, la tipología contractual y la modalidad de selección, siempre que las actividades se encuentren en las matrices de experiencia.

Asimismo, como entidades sometidas al Estatuto General de Contratación conforme al artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, los esquemas asociativos de entidades territoriales también son destinatarios directos del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020. Luego sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, deben ejecutar los contratos de obra conforme a los documentos tipo expedidos por la Agencia, siempre que las actividades estén comprendidas en las matrices de experiencia correspondientes.

LEY DE GARANTÍAS – Restricciones – Convenios interadministrativos – Ejecución de recursos públicos – Alcance

El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar *convenios interadministrativos* para la ejecución de recursos públicos. En este sentido, si una o ambas partes de la relación contractual es una entidad de aquellas descritas en el parágrafo *ibidem*, no podrá celebrar tales *convenios* durante la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, toda vez que la citada disposición hace referencia a dicha tipología contractual sin que el legislador hubiere contemplado un efecto extensivo a otra tipología.

Respecto del alcance de esta prohibición la Circular Externa No. 006 de 2025 expedida por la ANCP-CCE, en los literales ii) y iv) del numeral 2, indica que el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 cubre expresamente a los *convenios interadministrativos* en los que se contemple la ejecución de recursos públicos. Además, precisa que el parágrafo referido no estableció ningún supuesto que exceptúe la aplicación de esta prohibición, por lo que la restricción referida a la celebración de convenios interadministrativos aplicará a los sujetos allí señalados, *"aunque se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33"*. Por lo demás, la norma tampoco contempla excepciones respecto a la contratación con esquemas asociativos territoriales, además de que la restricción rige al margen del

contenido de los proyectos que se pretendan ejecutar. Como las excepciones son de reserva legal, tampoco son disponibles por las partes al suscribir el negocio jurídico, por lo que no existe justificación alguna para desconocer la prohibición.

El ámbito de aplicación de la restricción prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 comprende a los *convenios interadministrativos* en los que exista *ejecución de recursos públicos*, sin importar de que estos sean en dinero o en especie, ya que la norma no distingue. Lo anterior conforme a la directriz interpretativa del artículo 31 del Código Civil, según la cual “Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes”. Por ello, en el Concepto 2201913000006634 del 6 de septiembre de 2019, la Agencia sostuvo que la ejecución de recursos no se agota en el “[...] el dinero que integra el ciclo presupuestal de la entidad [...]”, pues “[...] también los bienes muebles, inmuebles y personal hacen parte del concepto de ‘recursos públicos’”.



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2026_06_10_006183
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 10/06/2026 17:13:09



Bogotá D.C., 10 junio 2026

Señor

Jaime Alonso Camaño Arroyo

jaimecamano@hotmail.com

Caucasia-Antioquia

Concepto C – 674 de 2026

Temas:	CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS Entidades territoriales – Personas jurídicas – Capacidad contractual / ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES – EGCAP – Esquemas asociativos territoriales – Limitaciones / LEY DE GARANTÍAS – Restricciones – Convenios interadministrativos – Ejecución de recursos públicos – Alcance
Radicación:	Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_04_24_005611

Estimado señor Camaño:

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 24 de abril de 2026, donde solicita conceptuar sobre el siguiente aspecto:

En Colombia se ha dinamizado la creación y funcionamiento de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), con procesos misionales

interjurisdiccionales, que por mandato legal, su régimen de contratación es el EGCP. ¿Qué naturaleza jurídica y alcance, para efectos de restricciones de ley de garantías electorales, darle a acuerdos de cooperación institucional entre un EAT y una Caja de Compensación Familiar?

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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 concretos 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 específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico ¿cuáles son las restricciones para los negocios jurídicos suscritos por esquemas asociativos de entidades territoriales?

II. Respuesta:

Los esquemas asociativos territoriales se definen en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 como entidades estatales, para efectos de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCP –, por lo que este constituye su régimen contractual. Este argumento se refuerza con el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, que establece: “[...] Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades

territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Lo anterior implica que los procedimientos que los esquemas asociativos territoriales deben llevar a cabo para seleccionar a sus contratistas son los establecidos en el EGCAP, los cuales se encuentran regulados actualmente en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Así las cosas, para cumplir la finalidad atribuida a los esquemas asociativos territoriales, estos pueden emplear cualquiera de los procedimientos de selección de contratistas establecidos en dicho artículo, de acuerdo con las causales y criterios de procedencia de cada una de dichas modalidades de selección.

En otras palabras, teniendo en cuenta cada necesidad, y de acuerdo con el objeto a contratar, los esquemas asociativos territoriales, como contratantes y destinatarios del EGCAP, deberán adelantar los diferentes procesos de selección, ya sea de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía o contratación directa, sin perjuicio de atender las mismas restricciones previstas por la Ley para la procedencia de algunas de estas modalidades. Esto simplemente reitera la idea orientadora, en el sentido de que, al tratarse de entidades estatales sometidas al EGCAP, cuando fungen como contratantes, para seleccionar a sus contratistas deberán aplicar los procedimientos de selección establecidos para las entidades sometidas a dicho estatuto contractual.

En todo caso, el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos. En este sentido, si una o ambas partes de la relación contractual es una entidad de aquellas descritas en el párrafo ibidem, no podrá celebrar tales convenios durante la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, toda vez que la citada disposición hace referencia a dicha tipología contractual sin que el legislador hubiere contemplado un efecto extensivo a otra tipología.

Respecto del alcance de esta prohibición la Circular Externa No. 006 de 2025 expedida por la ANCP-CCE, en los literales ii) y iv) del numeral 2, indica que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 cubre expresamente a los convenios interadministrativos en los que se contemple la ejecución de

recursos públicos. Además, precisa que el párrafo referido no estableció ningún supuesto que exceptúe la aplicación de esta prohibición, por lo que la restricción referida a la celebración de convenios interadministrativos aplicará a los sujetos allí señalados, “aunque se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33”. Por lo demás, la norma tampoco contempla excepciones respecto a la contratación con esquemas asociativos territoriales, además de que la restricción rige al margen del contenido de los proyectos que se pretendan ejecutar. Como las excepciones son de reserva legal, tampoco son disponibles por las partes al suscribir el negocio jurídico, por lo que no existe justificación alguna para desconocer la prohibición.

El ámbito de aplicación de la restricción prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 comprende a los convenios interadministrativos en los que exista ejecución de recursos públicos, sin importar de que estos sean en dinero o en especie, ya que la norma no distingue. Lo anterior conforme a la directriz interpretativa del artículo 31 del Código Civil, según la cual “Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes”. Por ello, en el Concepto 2201913000006634 del 6 de septiembre de 2019, la Agencia sostuvo que la ejecución de recursos no se agota en el “[...] el dinero que integra el ciclo presupuestal de la entidad [...]”, pues “[...] también los bienes muebles, inmuebles y personal hacen parte del concepto de ‘recursos públicos’”.

A la luz de lo expuesto por el Consejo de Estado, en la sentencia expedida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 17 de octubre de 2025, en los autos del 4 de octubre de 2024 y 6 de noviembre de 2025, no resultaría aplicable la prohibición del párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales a los contratos interadministrativos, esta prohibición solo aplicaría a los convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos.

Finalmente, aunque la Directiva Presidencial 06 del 14 de noviembre de 2023 instaba a los ministros, directores de los departamentos administrativos y representantes legales de las entidades descentralizadas de la rama ejecutiva del orden nacional a “[...] ejecutar directamente sus recursos y

evitarán acudir a otras entidades para que actúen como intermediarios en la ejecución de sus políticas y recursos públicos [...]”, dicha instrucción no tenía por objeto a las entidades territoriales y, además, fue suspendida provisionalmente por el Consejo de Estado. Luego, no existe ningún lineamiento específico para “[...] evitar la intermediación o delegación indebida de funciones propias de la entidad ejecutora”.

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 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:

i. El artículo 286 de la Constitución Política establece que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”. Además, dispone que “La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, regula los denominados *esquemas asociativos territoriales*, como mecanismos de cooperación entre aquellas entidades. En tal sentido, el artículo 10 de dicha Ley señala que “Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”.

En cuanto a la constitución de los esquemas asociativos territoriales, el artículo 11 de la Ley en comento establece que “Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios”.

En armonía con lo anterior, el artículo 17 del mismo cuerpo normativo señala, frente a la naturaleza de estos esquemas, que “Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman”. Por tal razón, el artículo 18 *ibidem* les reconoce capacidad contractual.

Por su parte, la Ley el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 define el procedimiento y requisitos para la constitución de los esquemas asociativos territoriales y la inscripción del convenio de conformación y de los estatutos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales, que para el efecto ponga en funcionamiento el Gobierno nacional.

Dicho lo anterior, cabe señalar que el régimen contractual de los esquemas asociativos territoriales es el EGCAP– Lo anterior se fundamenta en lo previsto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, que define como entidades estatales, sujetas a dicho Estatuto 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 del texto original].

Así las cosas, el EGCAP establece que las personas jurídicas en las que el Estado tenga participación mayoritaria –como sucede, precisamente, en los esquemas asociativos territoriales– son entidades estatales, para efectos contractuales, razón por la cual se someten a dicho Estatuto.

De otro lado, incluso de forma más precisa, el fundamento normativo respecto del régimen contractual de los esquemas asociativos territoriales se encuentra en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, que, de forma clara, señala que se regirán por el EGCAP. En efecto, dicha disposición prescribe: “Las cooperativas, *las asociaciones conformadas por entidades territoriales* y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” [énfasis fuera del texto original].

En el mismo sentido, el Decreto 1033 de 2021, en el artículo 2.2.5.6.1., contempla el régimen contractual de los esquemas de asociación territorial al señalar que “De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 10 de la Ley 1150 del 2007, la celebración de contratos por parte de los EAT *se regirá por lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* y en la normativa complementaria, y se somete a las acciones de seguimiento y control por parte de las autoridades competentes” [énfasis fuera del texto original].

Así mismo, los considerandos de dicho decreto señalan “Que en aplicación de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, *los esquemas asociativos son entidades descentralizadas funcionales indirectas y por tanto, se denominan entidades estatales para efectos de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Así mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, los EAT estarán sometidos al mencionado Estatuto”.

De esta manera, tal y como se expuso en los conceptos C- 126 del 16 de agosto de 2024, C-138 del 5 de junio de 2023, C-901 del 22 de diciembre de 2022, entre otros, se concluye que el régimen contractual de estas entidades no es especial, puesto que, por mandato legal, se someten al EGCAP. Lo anterior implica que los procedimientos que los esquemas asociativos territoriales deben llevar a cabo para seleccionar a sus contratistas son los establecidos en el EGCAP, los cuales se encuentran regulados actualmente en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Así las cosas, para cumplir la finalidad atribuida a los esquemas asociativos territoriales, estos pueden emplear cualquiera de los procedimientos de selección de contratistas establecidos en dicho artículo, de acuerdo con las causales y criterios de procedencia de cada una de dichas modalidades de selección.

En otras palabras, teniendo en cuenta cada necesidad, y de acuerdo con el objeto a contratar, los esquemas asociativos territoriales, como contratantes y destinatarios del EGCAP, deberán adelantar los diferentes procesos de selección, ya sea de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía o contratación directa, sin perjuicio de atender las mismas restricciones previstas por la Ley para la procedencia de algunas de estas modalidades. Esto simplemente reitera la idea orientadora, en el sentido de que, al tratarse de entidades estatales sometidas al EGCAP, cuando fungen como contratantes, para seleccionar a sus contratistas deberán aplicar los procedimientos de selección establecidos para las entidades sometidas a dicho estatuto contractual.

ii. Por lo demás, el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 dispone que “Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos”.

Para tales efectos, debe precisarse que los contratos o convenios interadministrativos están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades públicas, independientemente de las normas que regulan la relación contractual. En este sentido, los convenios interadministrativos solo pueden ser celebrados entre entidades públicas, pues a éstas corresponde la realización de los fines y tareas que el legislador les ha asignado¹.

Si bien los contratos o convenios interadministrativos están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre Entidades Estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto. En efecto, una Entidad Estatal de la Ley 80 de 1993 – como es el caso de un municipio – bien puede celebrar esta clase de convenios con una Entidad Estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo.

Un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece

¹ Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 21 de febrero de 2025. Radicación Número: 68.280. CP: José Roberto Sáchica Méndez.

que pueden celebrarse directamente, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, señalado en la ley o en sus reglamentos, a menos que, según las excepciones previstas en dicha Ley, deba adelantarse un procedimiento susceptible de pluralidad de oferentes². Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

Además, es necesario tener en cuenta que para que un contrato o convenio interadministrativo exista debe cumplir con los siguientes elementos: acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y que conste por escrito³. Entonces, si ambas partes son entidades estatales, pueden celebrar convenios interadministrativos, porque las disposiciones que regulan esta tipología hacen referencia a la calidad de los sujetos que intervienen en la contratación, que deben ser entidades estatales o de derecho público.

Sobre este aspecto, se resalta que la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-671 de 2015 que “Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública”. Así las cosas, atendiendo a la literalidad de las normas enunciadas, no cabe una interpretación diferente⁴, pues, de acuerdo con lo anotado, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico negocial concurren personas de derecho público.

De esta manera, se observa entonces que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar *convenios interadministrativos* para la ejecución de recursos públicos.

² Ley 1150 de 2007: Artículo 2, numeral 4, literal c. [...] Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

³ Ley 80 de 1993: “Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. [...]”.

⁴ Código Civil: “Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor a pretexto de consultar su espíritu”.

En este sentido, si una o ambas partes de la relación contractual es una entidad de aquellas descritas en el párrafo *ibidem*, no podrá celebrar tales *convenios* durante la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, toda vez que la citada disposición hace referencia a dicha tipología contractual sin que el legislador hubiere contemplado un efecto extensivo a otra tipología.

iii. Respecto del alcance de esta prohibición la Circular Externa No. 006 de 2025 expedida por la ANCP-CCE, en los literales ii) y iv) del numeral 2, indica que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 cubre expresamente a los *convenios interadministrativos* en los que se contemple la ejecución de recursos públicos. Además, precisa que el párrafo referido no estableció ningún supuesto que exceptúe la aplicación de esta prohibición, por lo que la restricción referida a la celebración de convenios interadministrativos aplicará a los sujetos allí señalados, "*aunque se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33*". Por lo demás, la norma tampoco contempla excepciones respecto a la contratación con esquemas asociativos territoriales, además de que la restricción rige al margen del contenido de los proyectos que se pretendan ejecutar. Como las excepciones son de reserva legal, tampoco son disponibles por las partes al suscribir el negocio jurídico, por lo que no existe justificación alguna para desconocer la prohibición.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de la restricción prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 comprende a los *convenios interadministrativos* en los que exista *ejecución de recursos públicos*, sin importar de que estos sean en dinero o en especie, ya que la norma no distingue. Lo anterior conforme a la directriz interpretativa del artículo 31 del Código Civil, según la cual "Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes"⁵. Por ello, en el Concepto 2201913000006634 del 6 de septiembre

⁵ La doctrina chilena ilustra su aplicación en los siguientes términos: "La ley se ha de entender general e indistintamente. Cuando la ley no hace excepción alguna, pudiendo haberla hecho, no podemos separarnos de su disposición general por medio de una distinción que ella no ha formulado. *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, 'donde la ley no distingue no puede el hombre distinguir'. 'La extensión que deba dársele a la ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes', dice el artículo 23.

En el derecho antiguo y en el derecho canónico se distinguían las leyes en favorables y odiosas, para ampliar o restringir su interpretación. *Odia restringi et favores convenit ampliari*. Según esto se tomaban las palabras en su más amplia y extensa significación en materia favorable y se procuraba limitar en lo posible, en caso de duda, en materia odiosa. Estas reglas de aplicación de las leyes eran contrarias a los principios de una correcta interpretación, que no tiene otro objeto que reconstruir el pensamiento del legislador y llegar por

de 2019, la Agencia sostuvo que la ejecución de recursos no se agota en el “[...] el dinero que integra el ciclo presupuestal de la entidad [...]”, pues “[...] también los bienes muebles, inmuebles y personal hacen parte del concepto de ‘recursos públicos’”.

De esta manera, conforme a lo dispuesto en la Circular referida, si se suscriben *convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos* por los alcaldes, gobernadores, secretarios, gerentes y directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital, aplicará la prohibición del párrafo del artículo 38 *ibidem*, independientemente de que se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33, es decir, que se trate de: i) la defensa y seguridad del Estado; ii) los contratos de crédito público; iii) los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres; iv) los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor; y, v) los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

iv. En este punto, vale la pena destacar que mediante auto de 4 de octubre del 2024, el Consejo de Estado, Subsección C de la Sección Tercera, decretó medida de suspensión provisional parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, concretamente, respecto de los siguientes apartes normativos⁶:

“i) el inciso segundo 2 que dispone: ‘Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas’ y,

este medio al conocimiento completo de la ley. Por este motivo el Código no las admite [...]” (Cfr. CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen I. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 119. Énfasis dentro del texto).

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 4 de octubre de 2024. Exp. 70.313. C.P: Fredy Ibarra Martínez.

ii) la expresión y el siguiente párrafo contenidos en el inciso cuarto 'contratos' y 'En este sentido, la prohibición que establece el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos y/o convenios, que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito'".

De conformidad con los argumentos de dicha providencia, se parte de la distinción entre los conceptos de "convenio" y "contrato" interadministrativos, para diferenciarlos en su naturaleza, contenido y alcance, lo cual ha servido de fundamento para que tanto la Sección Tercera como también la Sala de Consulta y Servicio Civil de esa Corporación hayan realizado la distinción entre uno y otro negocio jurídico. En este sentido, en relación con el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 concluyó que *"si el legislador no diferenció al establecer la prohibición o la restricción, mal haría el reglamento en aplicar un efecto expansivo o extensivo para incluir una categoría no cobijada con la limitación, (...)".* Por tal motivo, para efectos de decretar la medida de suspensión provisional de los apartes señalados del numeral 16.2 de la Circular Externa Única, argumentó que *"con independencia del propósito loable o plausible de la disposición ya que, procura que no se usen los recursos estatales para incidir o afectar la contienda electoral, no cabe duda de que la entidad demandada incorporó en la prohibición una categoría que no quedó comprendida expresa e inequívocamente en la ley".*

De igual manera, mediante auto del 6 de noviembre de 2025, el Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, decretó la suspensión provisional de los apartes cuestionados del inciso segundo y del inciso cuarto del numeral 16.2 de la Circular Externa Única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente relacionados con los contratos interadministrativos⁷. Para tales efectos,

⁷ La parte resolutive del auto dispone lo siguiente; **"PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional de los apartes cuestionados del inciso segundo del numeral 16.2 de la Circular Externa única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, según el cual *"[e]sta restricción es aplicable (...) como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas"*, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: DECRETAR la suspensión provisional de la expresión "contratos" y del párrafo *"[e]n este sentido, la prohibición que establece el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos (...) que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito"*, contenidos en el inciso cuarto

el alto tribunal resaltó la interpretación restrictiva de las normas que contienen prohibiciones, como la del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por manera que se excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva y reiteró los argumentos sobre la diferencia entre contratos y convenios interadministrativos.

Finalmente, mediante sentencia del 17 de octubre de 2025, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del expediente 11001-03-26-000-2023-00139-00, se declaró la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente que indicaba: "Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos...".

La anterior decisión se adoptó al considerar que la Agencia excedió su competencia material al incluir contratos en una restricción que la Ley de Garantías Electorales solo previó para convenios, cuando no es posible aplicar por analogía o extensión una norma que establece prohibiciones⁸. Sobre el particular, la Sala concluyó que contratos y convenios interadministrativos son figuras distintas en naturaleza, objeto y efectos, pues mientras los contratos implican obligaciones patrimoniales y contraprestación, los convenios se basan en cooperación sin ánimo económico. Por ello, la restricción legal no podía aplicarse extensivamente a los contratos.

A juicio de la Sala, aunque el propósito de la Circular Externa era legítimo –evitar el uso indebido de recursos en época electoral–, el numeral 16.2. desconoció el alcance literal del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y los límites

del numeral 16.2 de la Circular Externa única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, por las razones expuestas de manera precedente". Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 6 de noviembre de 2025. Exp. 72.424. C.P: Fernando Alexei Pardo Flórez.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. 17 de octubre de 2025. Magistrado Ponente: Fredy Ibarra Martínez. La parte de la providencia señala: Declárase la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, concretamente, de los siguientes apartes normativos: i) el inciso tercero que dispone: "Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas" y, ii) la expresión y el siguiente párrafo contenidos en el inciso quinto "contratos" y "En este sentido, la prohibición que establece el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos y/o convenios, que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito".

de la potestad reglamentaria, lo que configuró un vicio de contenido. Así las cosas, a la luz de lo expuesto por el Consejo de Estado, en la sentencia expedida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 17 de octubre de 2025, en los autos del 4 de octubre de 2024 y 6 de noviembre de 2025, no resultaría aplicable la prohibición del parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales a los *contratos interadministrativos*, esta prohibición solo aplicaría a los convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos⁹.

v. Si bien la Directiva Presidencial 06 del 14 de noviembre de 2023 instaba a los ministros, directores de los departamentos administrativos y representantes legales de las entidades descentralizadas de la rama ejecutiva del orden nacional a “[...] ejecutar directamente sus recursos y evitarán acudir a otras entidades para que actúen como intermediarios en la ejecución de sus políticas y recursos públicos [...]”, dicha instrucción no tenía por objeto a las entidades territoriales y, además, fue suspendida provisionalmente por el Consejo de Estado¹⁰. Luego, no existe ningún lineamiento específico para “[...] evitar la intermediación o delegación indebida de funciones propias de la entidad ejecutora”.

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

⁹ No obstante lo anterior, es importante mencionar que aún se encuentra por definir la demanda de nulidad simple, identificada con el Radicado número 11001-03-26-000-2025-00016-00, en la cual se cuestiona parcialmente el numeral 16.2 de la Circular Externa Única CCE-EICP-MA-06, Versión 03 del 27 de diciembre de 2023.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 30 de enero de 2025. Rad. 71000. C.P. Nicolás Yepes Corrales.

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 80 de 1993, artículo 2.
- Ley 489 de 1998, artículo 95.
- Ley 1150 de 2007, artículos 2, 10 y 32.
- Ley 996 de 2005, artículos 33 y 38.
- Ley 1454 de 2011, artículo 17.
- Ley 1474 de 2011, artículo 92.
- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Ley 2195 de 2022, artículo 56.
- Código Civil, artículo 31.

V.Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre los esquemas asociativos de entidades territoriales y la celebración de convenios y contratos interadministrativos en los Conceptos 2201913000005444 del 30 de julio de 2019, 2201913000005649 del 8 de agosto de 2019, 4201912000007676 del 20 de diciembre de 2019, C-059 del 25 de febrero de 2020, C-659 del 10 de noviembre de 2020, C-788 del 21 de enero de 2021, C-054 del 10 de marzo de 2021, C-116 del 30 de marzo de 2021, C-149 de 8 de abril de 2021, C-173 del 16 de abril de 2021, C-214 del 13 de mayo de 2021, C-284 del 18 de junio de 2021, C-347 del 23 de julio de 2021, C-664 del 30 de agosto de 2021, C-554 del 6 de octubre de 2021, C-249 del 16 de junio de 2022, C-033 del 27 de febrero de 2023, C-285 del 4 de julio de 2023, C-379 del 29 de octubre de 2023, C-1044 del 11 de febrero de 2025, C-442 del 9 de mayo de 2025 y C-723 del 25 de junio de 2025. Asimismo, también se ha referido a la Ley de Garantías en los Conceptos 4201913000004536 de 17 de julio de 2019, 4201912000005556 del 12 de septiembre de 2019, 4201913000005175 del 13 de septiembre de 2019, 4201913000006452 del 07 de octubre de 2019, 4201913000005082 del 17 de octubre de 2019, 4201913000006306 del 21 de octubre de 2019,

4201912000006552 del 07 de noviembre de 2019, 4201913000006604 del 17 de diciembre de 2019, C-227 del 24 de mayo de 2021 y 396 del 13 de agosto de 2021, C-439 del 27 de agosto de 2021, C-456 del 3 de septiembre, C-481 del 9 de septiembre de 2021, C- 528 del 27 de septiembre de 2021, C-550 del 5 de octubre de 2021 y C-523 del 10 de octubre de 2021, C-606 del 28 de octubre de 2021 y C-614 del 2 de noviembre de 2021, C-636 del 16 de noviembre de 2021, 681 del 7 de diciembre de 2021, C-686 del 21 de diciembre de 2021, C-697 del 3 de enero de 2022, C-317 del 25 de abril de 2025, C-510 del 4 de junio de 2025, 646 del 26 de junio de 2025, C-957 del 23 de agosto de 2025, C-975 del 28 de agosto de 2025, C-1015 del 4 de septiembre de 2025, C-1096 del 28 de agosto de 2025, C-1174 del 29 de septiembre de 2025, C- 1170 del 16 de septiembre de 2025, C-1194 del 3 de octubre de 2025, C-1343 del 20 de octubre de 2025, C-1350 del 1º de octubre de 2025, C-1512 del 27 de octubre de 2025, C-1488 del 30 de octubre de 2025, C-1596 del 6 de noviembre de 2025, entre otros. Asimismo, se ha pronunciado sobre el régimen jurídico de los contratos de arrendamiento en los Conceptos C-646 del 22 de noviembre de 2021, C-214 del 22 de abril de 2022, C-830 del 16 de diciembre de 2024, C-159 del 20 de marzo de 2025, C-1648 del 14 de noviembre de 2025 y C-001 del 21 de enero de 2026. Estos y otros conceptos 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-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 PQRS: <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 PQRS 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,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Oscar David Morelo Pedrozo Analista T2 -02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Juan David Cardenas Cabeza Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE