

República de Colombia



Corte Constitucional

## COMUNICADO 13

23 y 24 de abril

**Sentencia C-138/2025**  
**M.P. Diana Fajardo Rivera**  
**Expediente 15947**

Corte declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones 'todas' y 'organismos autónomos' del párrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, relativas a la obligatoriedad de utilizar Acuerdos Marco de Precios en contratación pública, en el entendido de que esta aplica únicamente a entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y que, en el caso de las entidades destinatarias incluidas en la norma, el reglamento que module dicha obligatoriedad deberá respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias.

### 1. Norma demandada

**“LEY 1955 DE 2019**

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

(...)

**TÍTULO II**

(...)

**CAPÍTULO II**

**MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN**

(...)

**SECCIÓN I**

PACTO POR LA LEGALIDAD: SEGURIDAD EFECTIVA Y JUSTICIA TRANSPARENTE  
PARA QUE TODOS VIVAMOS CON LIBERTAD Y EN DEMOCRACIA

(...)

**SUBSECCIÓN 2**

**LEGALIDAD PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

(...)

**ARTÍCULO 41. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** Modifíquese el párrafo 5 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 5o.** Los acuerdos marco de precios a que se refiere el inciso 2 del literal a) del numeral 2 del presente artículo, permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado, en la forma, plazo y condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo.

La selección de proveedores como consecuencia de la realización de un acuerdo marco de precios, le dará a las entidades estatales que suscriban el acuerdo, la posibilidad que mediante órdenes de compra directa, adquieran los bienes y servicios ofrecidos.

En consecuencia, entre cada una de las entidades que formulen órdenes directas de compra y el respectivo proveedor, se constituirá un contrato en los términos y condiciones previstos en el respectivo acuerdo.

El Gobierno nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de acuerdos marco de precios, se hará obligatorio para **todas** las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

**Los Organismos Autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales en ausencia de un acuerdo marco de precios diseñado por la entidad que señale el Gobierno nacional, podrán diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios.”**

**2. Decisión**

Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, por los cargos analizados, de las expresiones ‘todas’, contenida en el penúltimo inciso, y ‘organismos autónomos’, contenida en el último inciso del párrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de que: (i) la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios únicamente se aplica a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y (ii) en el caso de las entidades destinatarias incluidas en la norma, el reglamento que module dicha obligatoriedad deberá respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias.

**3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra las expresiones “todas” y “organismos autónomos” del párrafo 5° del artículo 2° de la Ley

1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, en las cuales se establece la obligatoriedad de aplicar Acuerdos Marco de Precios (AMP) en los procesos de contratación estatal.

En la demanda, el ciudadano alegó que las disposiciones acusadas vulneraban los principios de separación de poderes y de autonomía administrativa y presupuestal de diversas entidades estatales, entre ellas las ramas Legislativa y Judicial, los órganos de control, los órganos de la organización electoral y las entidades territoriales. También planteó reparos adicionales por presunta afectación de la libertad de empresa, la libre competencia y la reserva de ley orgánica.

La Corte evaluó la aptitud de los cargos formulados y concluyó que solo los relacionados con la posible afectación a la separación de poderes y a la autonomía institucional cumplían los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional. En contraste, consideró que los reproches basados en la libertad de empresa, la libre competencia y la reserva de ley orgánica no satisfacían los requisitos para activar el control abstracto y, por tanto, no fueron objeto de decisión de fondo.

Al analizar el asunto, la Corte formuló el problema jurídico en torno a determinar si las expresiones demandadas, al imponer la obligatoriedad de acogerse a los Acuerdos Marco de Precios, vulneraban el principio de separación de poderes y el régimen constitucional de autonomía de entidades como las ramas legislativa y judicial, los órganos de control, los órganos electorales, los organismos autónomos y las entidades territoriales. Para resolver esta cuestión, la Sala aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, conforme a los lineamientos establecidos en la Sentencia C-345 de 2019.

La Corte identificó que la medida legislativa perseguía fines constitucionalmente importantes, como la eficiencia administrativa, la moralidad en la contratación pública, la estandarización técnica de los procesos y la prevención de prácticas corruptas o anticompetitivas. Además, encontró que los Acuerdos Marco de Precios son herramientas válidas dentro del diseño legal para la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes, y que permiten fortalecer los principios de transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos.

No obstante, la Sala advirtió que la implementación de estos instrumentos debía realizarse con pleno respeto por la autonomía constitucional de las entidades destinatarias, en especial de aquellas que cumplen funciones esenciales dentro del esquema de organización del Estado. En particular, enfatizó que las ramas legislativa y judicial, los órganos de control, los órganos electorales y las entidades territoriales, aunque cumplen algunas funciones administrativas, ejercen principalmente competencias constitucionales sustantivas como la producción normativa, la administración de justicia, el control fiscal y disciplinario y la organización electoral. Estas funciones son expresión de su autonomía institucional y resultan indispensables para la vigencia efectiva de los principios de separación de poderes y de autonomía territorial.

Desde esta perspectiva, la Corte precisó que la obligatoriedad de acogerse a los Acuerdos Marco de Precios, así como su reglamentación, no puede afectar los fines misionales ni las competencias esenciales que la Constitución asigna a estas entidades. Aunque formalmente estén sometidas al Estatuto General de Contratación, su autonomía funcional y misional debe ser respetada para evitar cualquier afectación a su independencia constitucional.

En consecuencia, la Corte determinó que las expresiones demandadas debían ser declaradas exequibles, siempre que se entendiera que la obligatoriedad de los Acuerdos Marco de Precios únicamente se extiende a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que en el caso de las ramas del poder público, los órganos de control, los

órganos electorales, los organismos autónomos y las entidades territoriales, el reglamento que module dicha obligatoriedad deberá preservar su autonomía constitucional, en particular en lo que respecta a sus funciones esenciales y fines misionales.

Para asegurar esta interpretación y evitar ambigüedades, la Corte trasladó la interpretación conforme a la parte resolutive de la sentencia, mediante una fórmula de exequibilidad condicionada. De esta forma, preservó la validez del instrumento de contratación pública como mecanismo legítimo de racionalización del gasto público, al tiempo que garantizó el respeto por el diseño constitucional de autonomía y separación de funciones del Estado.

#### 4. Salvamentos de voto

Frente a la anterior decisión, **salvaron integralmente su voto la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar**. A su vez, la **magistrada Natalia Ángel Cabo salvó parcialmente el voto**.

El **magistrado Ibáñez Najar se apartó de la decisión adoptada por la mayoría** por cuanto consideró que las disposiciones acusadas violan de manera flagrante las normas constitucionales que garantizan la autonomía administrativa y técnica de las Ramas Legislativa y Judicial, de la Organización Electoral, de los órganos de control, de las entidades territoriales y de los demás órganos autónomos del poder público con régimen constitucional y legal propios y, en consecuencia, han debido ser declaradas inexecutable.

Es válido el fin perseguido por la norma, consistente en el mejoramiento de la eficiencia, la eficacia y la economía en la contratación pública, pero es inconstitucional que por la vía del reglamento del gobierno y a través de decisiones administrativas de una unidad administrativa especial, como es la Agencia Colombia Compra eficiente, vinculada a la Rama Ejecutiva, se le exija obligatoriamente a las demás Ramas, a las otras organizaciones, a las entidades del orden territorial y a los demás órganos autónomos que integran la estructura del Estado, que deban someterse en su contratación a los acuerdos marcos de precios que diseñe e imponga esa entidad administrativa.

El magistrado Ibáñez Najar indicó que la determinación de las condiciones en virtud de las cuales se contratará la adquisición de bienes o la prestación de servicios de condiciones uniformes hace parte de la autonomía administrativa y técnica que reconoce la Constitución Política a los órganos de las Ramas Legislativa y Judicial, a la organización electoral, a los órganos autónomos con régimen constitucional y legal propios y a las entidades territoriales. Es claro que la autonomía de este tipo de entidades no es absoluta y, por supuesto, puede ser limitada por la ley. Sin embargo, la disposición acusada prevé una limitación total de tal autonomía y entrega al Gobierno nacional la determinación por la vía del reglamento, de las condiciones en las cuales el uso de Acuerdos Marcos de Precios (AMP) diseñados por una entidad ejecutiva del orden nacional será obligatorio para ellas.

Tal disposición no constituye una afectación *prima facie* de la autonomía como lo aceptó la mayoría de la Sala Plena, sino la vulneración directa del núcleo esencial de la autonomía administrativa y técnica de tales entidades. La jurisprudencia constitucional ha sido pacífica al señalar que la autonomía que la Constitución Política reconoce a ciertos órganos y a las ramas del poder público puede ser limitada por la ley siempre que no se afecte su núcleo esencial. En el plano presupuestal, la autonomía implica la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros para el logro de las funciones a cargo de las entidades.

Por efecto de la norma demandada, el Gobierno Nacional, y no la ley, ni la entidad a la que interesa, se convierte en el determinador de los eventos en los cuales las entidades a las que la Constitución Política asigna autonomía deben hacer uso de un Acuerdo Marco de Precios específico. Dicho de otro modo, por efecto de la disposición acusada, ya no serán las entidades con autonomía las que definan los términos de los contratos, las condiciones de los bienes y servicios a contratar, los tiempos de entregas y pagos, entre otros aspectos, de los bienes y servicios de características uniformes que deban contratar para el cumplimiento de sus funciones; es el Gobierno nacional quien ahora tiene tal competencia. De modo que las entidades, aunque autónomas, no tienen alternativa diferente a obedecer y ajustarse a las condiciones que fije el Gobierno para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para adelantar sus funciones. Por efecto del inciso 5to, el único evento en el que estas entidades podrían definir sus AMP sería aquél en el que el Gobierno nacional determine que estos no son obligatorios, o en el que la entidad que este señale no haya elaborado uno para ser impuesto a las demás entidades públicas.

En opinión del magistrado Ibáñez, el asunto que en este caso ocupaba a la Sala no podía ser sometido a un juicio de razonabilidad y proporcionalidad. Por el contrario, debía ser excluido del ordenamiento en tanto afecta el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución Política reconoce directamente a ciertas entidades, órganos y ramas del poder público.

De forma subsidiaria, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar señaló que, en todo caso, la disposición acusada tampoco superaría un test de proporcionalidad como el que la mayoría de la Sala decidió aplicar para resolver el asunto. Aunque reconoció que el fin perseguido por la norma, consistente en el mejoramiento de la eficiencia y la transparencia en la contratación pública es constitucionalmente importante, estimó que la disposición resultaba irrazonable y desproporcionada para la autonomía de las entidades territoriales, los órganos autónomos y las ramas legislativa y judicial.

A su juicio, no se demostró que la medida consistente en que sea el reglamento expedido por una entidad del gobierno nacional el que defina en qué condiciones los Acuerdos Marcos de Precios (AMP) serán obligatorios para todas las entidades a las que aplica el Estatuto General de la Contratación Pública sea efectivamente conducente para el logro de la finalidad descrita. Prueba de ello es que el mismo argumento sería válido respecto de los AMP que determinara la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, las entidades territoriales o cada uno de los órganos autónomos. Todos los AMP se benefician de las economías de escala, homogenizan las condiciones de contratación y por esa vía mejoran la transparencia y la eficacia de la contratación pública o privada.

Dicho de otro modo, no hay prueba en el expediente, ni se formuló argumento suficiente que permitiera acreditar que el diseño de los AMP por parte de una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional sea efectivamente conducente para el logro de la finalidad identificada. En particular, porque no hay evidencia indicativa de que si cierto AMP fuese diseñado por otra rama del poder público carecería del mismo efecto: promover la eficiencia y transparencia en la contratación pública, buscando garantizar el uso racional de los recursos del Estado y la protección del interés general.

La falta de demostración de idoneidad de la medida impacta de forma directa el análisis de proporcionalidad. Es claro que la regla de obligatoriedad del inciso cuarto impone una restricción directa a la autonomía administrativa por efecto de la obligatoriedad del uso de AMP diseñadas por una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional. Sin embargo, no es claro que la determinación de tal obligatoriedad en el uso de estos acuerdos por parte de Colombia Compra Eficiente reporte beneficios claros que compensen la afectación a la autonomía o por lo menos la igualen. Lo único demostrado en el expediente es que los beneficios que generan los AMP devienen del mecanismo

propriadamente dicho, y no de la asignación de una competencia única para su diseño y determinación de obligatoriedad. Incluso, es posible considerar que un AMP diseñado por el órgano autónomo, la entidad territorial o la rama del poder público que requiera la contratación del servicio reportará mayores beneficios para el ejercicio de la función asignada a cada uno, mayor eficiencia y mayor aprovechamiento de las economías de escala, que uno diseñado por una entidad ajena que desconoce la misionalidad y especialidad de las funciones de las anteriores.

De las consideraciones expresadas se sigue, también, la improcedencia del condicionamiento aprobado por la mayoría de la Sala Plena. La jurisprudencia constitucional ha señalado de forma pacífica que las sentencias integradoras mediante las cuales se declara la exequibilidad condicionada de una medida legislativa proceden cuando la Corte encuentra que la disposición analizada admite más de una interpretación plausible, y solo una de ellas se ajusta a la Constitución Política. En ese evento, procede excluir la interpretación contraria a la Constitución mediante la fijación del contenido válido de la norma. En el caso *sub judice* no se cumple la condición descrita por cuanto: *primero*, el inciso 4 del parágrafo quinto analizado no admite una interpretación alternativa a la que se fija en el condicionamiento. Es claro, por aplicación literal de la ley que los AMP que diseñe y cuya obligatoriedad defina Colombia Compra Eficiente son aplicables únicamente a las entidades cobijadas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Estas son las definidas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. De modo que el primer condicionamiento no añade nada a la norma acusada, ni excluye del ordenamiento una interpretación contraria a la Constitución.

*Segundo*, la limitación introducida en el condicionamiento no tiene la capacidad real de salvaguardar la autonomía de los órganos autónomos, las entidades territoriales y las ramas legislativa y judicial del poder público, pues la violación de la Constitución no se deriva de una interpretación posible de la norma, sino de su contenido mismo. Como se señaló en precedencia, la restricción a la autonomía de estas entidades para diseñar sus propios AMP no se deriva de la obligatoriedad del mecanismo de compra, sino de que sea una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional quien defina las condiciones de los acuerdos y los eventos en los que estos son obligatorios para todas las entidades sujetas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Además, el condicionamiento introduce un nuevo factor de complejidad que, de hecho, puede añadir problemas de constitucionalidad a la norma pues no son claras las condiciones en las cuales podría entenderse que el reglamento que module la obligatoriedad de los AMP irrespete los límites de la autonomía constitucional, las funciones esenciales y las competencias propias de las referidas entidades. Por las consideraciones expuestas el magistrado Ibáñez Najar se apartó de la decisión mayoritaria.

La **magistrada Pardo Schlesinger salvó su voto**. Consideró que las expresiones demandadas sí desconocen los principios de separación de poderes y de autonomía administrativa y presupuestal. En particular, de las entidades territoriales, las ramas legislativa y judicial, los organismos de control y de las entidades que forman parte de la organización electoral.

Al respecto, destacó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Además, tienen, entre otros, los derechos a ejercer las competencias que les correspondan y a administrar sus recursos. Así mismo, advirtió que, al tenor del artículo 113 superior, las ramas legislativa y judicial son autónomas e independientes. De acuerdo con la citada norma constitucional, los organismos de control y las entidades que forman parte de la organización electoral también son titulares de esa autonomía e independencia.

Por tanto, si bien las entidades territoriales, las ramas legislativa y judicial, los organismos de control y las entidades que forman parte de la organización electoral están sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la obligación de usar los acuerdos marco de precios que

celebre la rama ejecutiva resulta inconstitucional. Esto así, en la medida en que desconoce el principio de separación de poderes y la autonomía administrativa y presupuestal de esas entidades. Dicha autonomía permite que las entidades ejecuten el presupuesto en forma independiente, mediante la celebración de contratos estatales y de la ordenación del gasto. De ahí que deba interpretarse que la Constitución proscribe la posibilidad de que el legislador las obligue a usar los acuerdos marco de precios que celebre la rama ejecutiva.

La magistrada **Natalia Ángel Cabo salvó parcialmente su voto**. Si bien reconoce que los acuerdos marco de precios cumplen unas finalidades importantes en términos de transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, se distancia de la sentencia por dos razones: primero porque parte de una lectura de la norma que no corresponde a su sentido literal. Segundo porque, a partir de esta lectura, crea un condicionamiento que es vago y no soluciona los problemas que puede tener la norma en términos de autonomía de órganos cuya independencia se reconoce constitucionalmente.

Para la magistrada Ángel Cabo, la disposición objeto de condicionamiento<sup>1</sup> se refiere a distintos tipos de instituciones del Estado cuya autonomía difiere en cuanto a sus fundamentos y alcances: las entidades territoriales, las ramas del poder público, los organismos de control y la organización electoral. Por lo tanto, el análisis del cargo por desconocimiento de su autonomía debió tener en cuenta tales diferencias.

Si bien dicha magistrada compartió con la mayoría que la norma demandada no viola el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales<sup>2</sup>, sí consideró que, tal y como está redactada, la norma acusada afecta la autonomía de la rama judicial y legislativa, de los organismos de control y de la organización electoral. Esta autonomía se funda en el principio de separación de poderes y en el sistema de pesos y contrapesos, que son pilares fundamentales de la Democracia.

Para la magistrada Ángel Cabo, el condicionamiento propuesto no corrige dicha afectación. A su juicio, la expresión “deberá respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias” es abstracta, debilita la figura de los acuerdos marco de precios pese a que son una herramienta importante para la gestión transparente y eficiente de los recursos públicos, y deja al arbitrio del redactor del reglamento la definición acerca de cuáles acuerdos marco de precios respetan la autonomía y cuáles no.

Por estas razones, la magistrada Ángel Cabo consideró que habría sido preferible formular el literal (ii) del condicionamiento en el sentido de que las ramas legislativa y judicial, los organismos de control y la organización electoral, en virtud de su autonomía, pueden apartarse de los acuerdos marco de precios celebrados por el Gobierno nacional, siempre y cuando justifiquen, mediante acto motivado y para cada contratación específica, que tales acuerdos no garantizan el adecuado cumplimiento de sus funciones misionales.

---

<sup>1</sup> Ley 1150 de 2007, artículo 2°, parágrafo 5°, inciso quinto, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019.

<sup>2</sup> Constitución Política, artículo 287.