

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B

Sentencia del 17 de octubre de 2025
11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313)

Objeto del proceso

Nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, específicamente en lo relativo a la interpretación de la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías), porque:



- El párrafo del Artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe solo convenios interadministrativos en los cuatro meses previos a las elecciones.
- Colombia Compra Eficiente (CCE) extendió esa prohibición también a los contratos interadministrativos, sin que la ley lo disponga.

Problema jurídico

- 1 ¿La Circular Única de 2022 es un acto administrativo demandable?
- 2 ¿CCE tenía competencia para expedir la circular y, en especial, para extender la prohibición de la Ley de Garantías a los contratos interadministrativos?
- 3 ¿La ampliación de la prohibición vulneró normas superiores?



Consideraciones

- La Circular Externa Única de 2022 sí es un acto administrativo porque:
 - Es una circular externa dirigida a todos los partícipes del sistema de compra pública.
 - No se limita a reproducir normas, sino que introduce obligaciones y define efectos jurídicos, por lo que es demandable mediante el medio de control de nulidad.
- De acuerdo con el numeral 5º del Artículo 3º del Decreto Ley 4170 de 2011, CCE sí tiene competencia formal para expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.
 - ↳ Sin embargo, esa facultad debe ejercerse subordinada a la ley, sin ampliar, restringir o modificar su contenido.
- La sentencia retoma la línea de la Sección Tercera y de la Sala de Consulta para marcar la diferencia entre convenios y contratos administrativos.



Contrato interadministrativo:

- Tiene objeto de contenido patrimonial, es oneroso.
- Hay contraprestación a favor de la entidad que entrega el bien o presta el servicio.
- Su régimen es el contenido en el Estatuto General de Contratación de las Administración Pública.

Convenio interadministrativo:

- No persigue intereses económicos.
- Las entidades cooperan para el cumplimiento de funciones o prestación conjunta de servicios, con intereses convergentes.
- No se aplican automáticamente todas las reglas del Estatuto Contractual (por ejemplo, cláusulas excepcionales).

- CCE no podía extender reglamentariamente una prohibición que el legislador limitó a los convenios interadministrativos, debido a que las normas que establecen prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades o restricciones no admiten aplicación analógica o extensiva.
 - ↳ Solo se permiten interpretaciones para fijar su sentido genuino, pero no para extender el ámbito de la prohibición a situaciones no previstas por el legislador.

Conclusiones

- 💡 CCE excedió la potestad reglamentaria, porque introdujo una limitación nueva no prevista en la Ley 996 de 2005 y aplicó la prohibición de la Ley de Garantías a los contratos interadministrativos, categoría que la ley no incluyó de manera expresa.
- 💡 Lo cual pone de presente que el reglamento desconoció las normas en que debía fundarse y, por lo tanto, adolece de un vicio de ilegalidad, por lo cual es procedente declarar su nulidad y proceder a su retiro del ordenamiento jurídico.

Decisión

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 párrafo 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”.