C-138-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SALA PLENA

SENTENCIA C-138 DE 2025

Referencia: expediente D-15.947.

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, "[p]or medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos".

Demandante: Gustavo Valbuena Quiñones.

Diana Fajardo Rivera.

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Sala Plena conoció de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Gustavo Valbuena Quiñones contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007. El demandante planteó que los enunciados demandados vulneraban el principio de separación de poderes y la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, así como de los órganos de control y de las entidades territoriales. Igualmente, sostuvo que desconocía la libertad de empresa y la libre competencia, y que se trataba de una regulación que se había expedido mediante una ley ordinaria, pese a que, en su criterio, requería una ley orgánica.

Como cuestión previa, la Sala Plena verificó la vigencia de la disposición parcialmente demandada y concluyó que el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 conserva su vigencia, pese a la expedición de una nueva ley del Plan Nacional de Desarrollo, debido a su naturaleza normativa permanente. Asimismo, examinó la aptitud de los cargos presentados y decidió admitir tres de ellos, relativos a la presunta vulneración de la separación de poderes y la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, de los órganos de control y de las entidades territoriales, mientras que rechazó los demás cargos por ineptitud sustantiva.

En cuanto al estudio de fondo, la Corte abordó de manera conjunta los tres cargos admitidos, dado que compartían una identidad argumentativa centrada en la presunta afectación a la autonomía administrativa y funcional de las ramas Legislativa y Judicial, de los órganos de control, de las entidades de la organización electoral y de las entidades territoriales, derivada de la regla de obligatoriedad contenida en el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019.

Para resolver el caso, la Sala decidió aplicar un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, en tanto la medida legislativa no incide directamente sobre derechos fundamentales ni utiliza criterios sospechosos, pero sí introduce una regla que podría restringir principios constitucionales relevantes como la autonomía administrativa, la autonomía territorial y la separación de poderes. Además, la Sala observó que la disposición demandada se inscribe dentro del margen de configuración normativa del legislador en materia de contratación estatal, el cual, si bien es amplio, encuentra límites en la necesidad de garantizar que las restricciones a la autonomía no resulten manifiestamente irrazonables ni desproporcionadas frente a los fines constitucionales perseguidos.

Antes de adelantar ese juicio de proporcionalidad, la Corte identificó un primer condicionamiento interpretativo, a partir del análisis del alcance normativo de las expresiones demandadas. En efecto, al armonizar los incisos cuarto y quinto del parágrafo 5º, concluyó que la expresión “todas”, contenida en el inciso cuarto, y la expresión “organismos autónomos”, contenida en el inciso quinto, debían interpretarse en el sentido de que la obligatoriedad de acogerse a los acuerdos marco de precios solo puede aplicarse a las entidades estatales que estén sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta lectura, basada en el principio del efecto útil y en la estructura interna del propio parágrafo, permitió preservar el límite fijado por el legislador al acotar el ámbito de aplicación de la norma, y aseguró la compatibilidad del mandato legal con los regímenes especiales de contratación previstos constitucional o legalmente.

Partiendo de ese entendimiento, la Corte adelantó el juicio de proporcionalidad, desde el alcance propio de la intensidad intermedia. En la etapa de idoneidad (identificación de un fin constitucionalmente importante), concluyó que la medida lo supera, pues busca fortalecer la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, reducir la dispersión de precios y promover economías de escala en la adquisición de bienes y servicios de uso común.

En la etapa de necesidad (efectiva conducencia para alcanzar el fin constitucionalmente importante), determinó que el diseño normativo, que distingue entre un régimen general de obligatoriedad (inciso cuarto) y uno condicionado a reglamentación (inciso quinto), permite modular la aplicación de la medida y adaptarla a las características institucionales de las entidades estatales, lo cual disminuye la rigidez normativa y contribuye a su conducencia.

Finalmente, en la etapa de proporcionalidad en sentido estricto (estándar de no evidente desproporcionalidad), la Corte examinó de forma diferenciada el impacto de la medida sobre las ramas Legislativa y Judicial, los órganos de control y la organización electoral, así como las entidades territoriales, y concluyó que la medida, en principio, no resulta manifiestamente irrazonable ni vulnera desproporcionadamente su autonomía.

Con todo, la Sala advirtió que, para garantizar dicho equilibrio, resultaba necesario introducir un segundo condicionamiento, en el sentido de que la reglamentación que expida el Gobierno nacional sobre la obligatoriedad del uso de los acuerdos marco de precios, ordenada por la misma norma objeto de revisión, deberá respetar los límites derivados de la autonomía funcional, administrativa y presupuestal de las entidades destinatarias de la medida. En otras palabras, la facultad reglamentaria debe ejercerse de manera tal que no imponga condiciones que interfieran injustificadamente con las competencias misionales o con la gestión independiente de dichas entidades, en el ámbito de su autonomía, según corresponda.

En conclusión, con base en estos dos condicionamientos (uno derivado del análisis del alcance normativo y otro producto del juicio de proporcionalidad), la Corte declaró la exequibilidad de las expresiones demandadas, en el entendido de que (i) la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios solo aplica a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y (ii) dicha obligatoriedad, que se concreta en la facultad de reglamentación, debe ejercerse respetando los límites materiales que impone la autonomía constitucional de las entidades involucradas. De esta manera, se garantiza una aplicación armónica de la medida con los principios de eficiencia y moralidad administrativa, sin comprometer el núcleo esencial de la autonomía de las entidades sobre las cuales recayó el análisis de la Corte.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano Gustavo Valbuena Quiñones presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[1].

2. El demandante presentó 6 cargos, sustentados en la violación de los siguientes contenidos constitucionales: (i) el principio de separación de poderes y la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial (arts. 113, 135, 150.20 y 228, C.P.); (ii) el principio de autonomía de los órganos de control y de las entidades de la organización electoral (arts. 113, 117, 265, 267, 274 y 283, C.P.); (iii) el principio de autonomía de los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes (arts. 69, 113, 130, 150.7 y 371, C.P.); (iv) la autonomía de las entidades territoriales (arts. 1 y 287.3, C.P.); (v) la libertad de empresa y la libre competencia (art. 333, C.P.); y (vi) la reserva de ley orgánica en materia de distribución de competencias (art. 288, C.P.) [2].

3. Mediante Auto del 29 de julio de 2024, la magistrada sustanciadora concluyó que la demanda no satisfacía los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en particular, los criterios de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, razón

por la cual fue inadmitida[3]. Dentro del término legal respectivo, el demandante allegó el escrito de corrección el 5 de agosto de 2024[4].

4. A través del Auto del 22 de agosto de 2024, la magistrada sustanciadora admitió la demanda en relación con los seis cargos planteados. Asimismo, dispuso (i) correr traslado a la Procuradora General de la Nación[5]; (ii) fijar en lista la disposición acusada[6]; (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso[7], al Ministerio del Interior, y al Departamento de Planeación Nacional[8]; e (iv) invitar a diferentes entidades públicas, universidades y organizaciones privadas a participar en el proceso de constitucionalidad[9].

5. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

6. A continuación, se transcribe la disposición parcialmente demandada, destacando los apartados reprochados:

“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 parágrafo 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".

III. La demanda

7. El actor solicitó declarar la inexequibilidad de la expresión "todas", así como del inciso final del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, que modificaron el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, y, en consecuencia, señalar que el parágrafo original de la Ley 1150 de 2007 no ha sido modificado y sigue vigente[10].

8. Para el demandante, los enunciados cuestionados del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 desconocen los artículos 1º, 69, 113, 135, 151, 228, 267 inciso 6º, 287 numeral 3º, 288, 303 numeral 9º, 305 numeral 2º, 313 numeral 3º, 315 numeral 4º, 333 y 371 numeral 1º de la Constitución Política. Antes de explicar los cargos en que fundamenta la demanda, el demandante se refirió tanto a la vigencia de la disposición normativa, como al contexto de la demanda, que se sintetiza a continuación.

9. Vigencia de la disposición. El accionante explicó que la norma parcialmente demandada hace parte del Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2018-2022, pero que sigue surtiendo efectos jurídicos dada su vocación de permanencia, debido a que el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 no fue derogado ni condicionado al cuatrienio 2018-2022, y su efecto jurídico se mantiene vigente al haber modificado la Ley 1150 de 2007, la cual, es una norma de carácter permanente cuya vigencia no depende del periodo del Plan Nacional de Desarrollo.

10. Contexto de la demanda. Antes de abordar los cargos formulados, el demandante señaló que el referido artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 modificó los incisos 4º y 5º del

parágrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007[11], lo que originó cambios en la regulación de los acuerdos marco de precios, el cual es un instrumento de agregación de demanda regulado por la ley que tiene por objeto obtener los mayores beneficios para las entidades públicas con recursos escasos[12].

11. El demandante se refirió al funcionamiento de la figura de acuerdo marco de precios. Específicamente, sostuvo que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE) suscribe los contratos marco sobre bienes o servicios de características técnicas uniformes (CTU) (operación primaria), y que las entidades públicas que deben adquirir dichos bienes o servicios deben recurrir a dichos acuerdos.

12. En criterio del actor, la exigencia de acudir a los acuerdos marco de precios se predica solo de las entidades sometidas al régimen de contratación de la administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 y en las normas especiales de entidades u órganos que remitan a dicha normativa y allí se encuentra restringida la expresión "todas" del inciso 4º, que demanda. En este sentido, este inciso se refiere también a entidades como la Auditoría General de la República[13] o al Consejo Nacional Electoral[14].

13. Así mismo, en este apartado general, el demandante sostuvo que la modificación del inciso 5º demandado hace referencia a todas las entidades y órganos allí establecidos, y no exclusivamente a las entidades sometidas al régimen de contratación de la administración pública. En consecuencia, para el demandante, los incisos 4° y 5° operan de forma independiente.

14. A partir de lo anterior, el accionante formuló seis (6) cargos de inconstitucionalidad que se pueden esquematizar de la siguiente manera:

Cargo

Formulación

Enunciados de los que se predica

Primero

Violación del principio de separación de poderes y la

autonomía de las ramas Judicial y Legislativa del poder público (arts. 113, 135, 150.20 y 228, C.P.)

Incisos 4º (parcial) y 5º

Segundo

Lesión al principio de autonomía de los órganos de control y las entidades de la organización electoral (arts. 113, 117, 265, 267, 274 y 283, C.P.)

Incisos 4º (parcial) y 5º

Tercero

Vulneración al principio de

autonomía de los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes (arts. 69, 113, 130, 150.7 y 371, C.P.)

Inciso 5º

Cuarto

Quebrantamiento del principio de autonomía de las entidades territoriales (arts. 1o y 287.3, C.P.)

Incisos 4º (parcial) y

5º

Quinto

Transgresión del régimen de libertad de empresa y

libre competencia (art. 333, C.P.)

Incisos 4º (parcial) y 5º

Sexto

Incumplimiento da la reserva de ley orgánica (art. 288, C.P.)

Incisos 4º (parcial) y 5º

Tabla 1. Elaboración de la Sala Plena a partir del escrito de corrección de la demanda.

Primer cargo: violación del principio de separación de poderes y la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial[15]

15. Para el demandante, el legislador no puede limitar la facultad de las ramas del poder público para gestionar autónomamente sus recursos y sus procesos de contratación, a través de una ley ordinaria por lo que tanto la expresión "todas" del inciso 4° y el inciso 5 del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 trasgreden la Constitución Política, específicamente la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, así como el principio constitucional de separación de poderes (arts. 113, 135, 150.20 y 228, C.P.).

16. En la demanda se explica que se vulnera el principio de separación de poderes en dos sentidos: de un lado el inciso 4° del parágrafo modificado otorga al Gobierno nacional la facultad de determinar las condiciones de uso obligatorio de los acuerdos marco de precios para todas las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, lo que incluye a las ramas Legislativa y Judicial; y, de otro, el inciso 5° del parágrafo modificado limita a que estas ramas diseñen sus propios acuerdos marco de precios, salvo que no exista uno previamente pactado por el Gobierno nacional para el bien o servicio de condiciones técnicas uniformes que requieran[16].

17. En criterio del accionante dichas medidas normativas generan una indebida intromisión de la rama Ejecutiva en las otras ramas del poder público, al restringir su autonomía en los procesos de contratación.

18. Argumentó que la competencia otorgada al Congreso por el artículo 150 de la

Constitución solo lo faculta para expedir el estatuto general de contratación de la administración pública, pero no para delegar en el Ejecutivo la vinculatoriedad de los acuerdos marco de precios para las entidades estatales, incluidas las ramas Legislativa y Judicial. Además, señaló que obligar a estas ramas a verificar la existencia de un acuerdo marco de precios antes de diseñar uno propio limita injustificadamente su autogestión y subordina su actividad contractual a la gestión previa del Ejecutivo, afectando su autonomía constitucional.

Segundo cargo: lesión al principio de autonomía de los entes de control y las entidades de la organización electoral[17]

20. Para sustentar este reproche, el demandante precisó el alcance de la autonomía de los órganos de control, y señaló que la Contraloría General de la República[18], la Procuraduría General de la Nación[19], la Defensoría del Pueblo[20] y la Auditoría General de la República[21] poseen autonomía administrativa y presupuestal, lo cual implica que las leyes deben garantizarles independencia en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, en criterio del demandante, incluye la libre ejecución de su presupuesto, permitiéndoles decidir cómo ordenar el gasto y contratar, sin que otra autoridad les imponga formas específicas de contratación, ni los obligue a usar contratos celebrados por terceros[22].

21. A su turno, se refirió al sentido de la autonomía de la organización electoral, y destacó que el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil son entidades autónomas e independientes, según lo establecido en el Decreto 2085 de 2019 y el artículo 265 de la Constitución, y que ambas gozan de autonomía administrativa y presupuestal, lo que les permite ejecutar su presupuesto, ordenar el gasto y contratar sin la intervención de otras autoridades.

22. En consecuencia, sostuvo que los enunciados demandados vulneran dicha autonomía, al intervenir en sus procesos de contratación en un sentido similar al expuesto en el primer cargo respecto de las ramas Legislativa y Judicial. Por lo tanto, la Sala entiende que la división de los cargos primero y segundo corresponde a una clasificación elegida por el demandante que se basa en la naturaleza de las entidades a las que se refiere en cada uno de ellos. Esto, sin perjuicio de que el reproche que hace sobre la norma, con respecto a la vulneración del principio de autonomía, es el mismo y cuestiona una aparente intromisión

en las funciones de estas entidades por parte de la rama Ejecutiva.

Tercer cargo: vulneración al principio de autonomía de los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes[23]

23. El demandante consideró que la modificación introducida por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 al inciso 5° del parágrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 vulnera los artículos 69, 113, 130, 150.7 y 371 de la Constitución.

24. En concreto, el demandante sostuvo que esta modificación desconoce la autonomía de los entes universitarios autónomos, de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de las corporaciones autónomas regionales y del Banco de la República, citando para ello las fuentes normativas que los constituyeron y lo dicho por la Corte Constitucional sobre el carácter de aquellos órganos en el ordenamiento jurídico[24]. En su opinión, la modificación transgrede el principio de autonomía en materia presupuestal, administrativa y contractual, al permitir que el Gobierno imponga restricciones a los procesos de contratación de estos entes.

Cuarto cargo: quebrantamiento del principio de autonomía de las entidades territoriales[25]

25. De manera similar al desarrollo de los anteriores cargos, el accionante indicó que uno de los ejes definitorios de nuestro ordenamiento constitucional es la descentralización administrativa con autonomía de sus entidades territoriales, premisa que es desconocida por el legislador con las modificaciones introducidas en el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019. Con base en ello, sostuvo que el legislador desconoció los artículos 1 y 287.3 de la Constitución.

26. Precisó el demandante que, aunque la autonomía no es absoluta pues su relación con el nivel nacional debe darse en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en este caso está de por medio el ejercicio de la competencia de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, la cual se ejerce en los términos de los artículos 303, numeral 9º, 305, numeral 2º, 313, numeral 3º, y 315, numeral 3º, de la Constitución por las autoridades territoriales.

27. Por lo anterior, advirtió que las disposiciones demandadas en las que el Gobierno nacional y el legislador establecen una especie de tutela contractual son inconstitucionales.

Quinto cargo: violación del régimen de libertad de empresa y libre competencia[26]

28. El demandante aseveró que la disposición parcialmente demandada vulnera el artículo 333 de la Constitución, en el que se protege la libertad de empresa y la libre competencia. En concreto, sostuvo que las disposiciones modificadas condicionan la contratación estatal de bienes de condiciones técnicas uniformes a la suscripción previa de un acuerdo marco de precios, lo que impone barreras de acceso al mercado y excluye a potenciales oferentes, especialmente a los contratistas territoriales sin capacidad para participar en los acuerdos a nivel nacional.

29. A su vez, señaló que la libertad de empresa y la libre competencia garantizan a los agentes económicos el derecho a participar en el mercado en igualdad de condiciones. De esta forma, los enunciados demandados no superan los requisitos que ha establecido la jurisprudencia para limitar este derecho[27], pues la obligación de contratar mediante acuerdos marco de precios excluye a pequeños contratistas locales que, aunque no cuentan con las economías de escala de los grandes proveedores nacionales, tienen una mayor cercanía con las necesidades y contextos específicos de las entidades territoriales[28].

30. Para sostener que la norma demandada vulnera el régimen de libertad de empresa y libre competencia, el demandante esbozó dos argumentos principales: (i) por un lado, consideró que la disposición crea una barrera de entrada al mercado de provisión de bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes, en cuanto las entidades territoriales, organismos autónomos y las ramas Legislativa y Judicial quedan obligadas a usar un acuerdo marco de precios nacional, si este existe, lo que les impide celebrar acuerdos propios. Esto obliga a los proveedores a adherirse a los acuerdos marco de precios nacionales, generando costos adicionales en tiempo y recursos que dificultan la participación, especialmente de pequeños proveedores locales. Por otro lado, (ii) señaló que esta barrera de entrada es desproporcionada frente al objetivo de promover la eficiencia del gasto público.

31. Finalmente, el demandante sostuvo que la norma genera una barrera de entrada desproporcionada en relación con el fin que persigue. Al someter la medida a un juicio en

intensidad leve, consideró que, aunque el objetivo de promover la eficiencia del gasto público territorial mediante los acuerdos marco de precios es legítimo, el medio utilizado para lograrlo es desproporcionado. Lo anterior, por cuanto la restricción excluye a actores locales que pueden satisfacer necesidades territoriales, pero carecen de la capacidad para competir con proveedores nacionales. Así, considera que no existe justificación para imponer una barrera tan severa, pues no es necesario excluir a estos proveedores, lo que hace que la medida sea innecesaria y excesiva[29].

Sexto cargo. Incumplimiento de la reserva de ley orgánica[30]

32. El demandante sustentó que los enunciados acusados constituyen una vulneración del artículo 288 de la Constitución Política, que prevé la reserva de ley orgánica en materia de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En concreto, sugirió que el legislador, mediante una ley ordinaria, adoptó disposiciones que debieron ser objeto de una ley orgánica. En particular: (i) facultó al Ejecutivo para asignar competencias a una o varias entidades indeterminadas, ya sean del orden nacional o territorial, y (ii) estableció competencias residuales para las entidades territoriales. Ambos aspectos, en criterio del demandante, implican una interferencia directa en la distribución de competencias que, conforme al artículo 288 de la Constitución, debe regularse exclusivamente mediante leyes orgánicas.

IV. Síntesis de las intervenciones

33. Dentro del término de fijación en lista[31] se recibieron ocho (8) intervenciones. Dos (2) de ellas proponen la exequibilidad; cinco (5) solicitan la inexequibilidad y una (1) pide de manera principal un condicionamiento, como se recoge en la siguiente tabla:

Interviniente

Cargo (s) objeto de pronunciamiento explícito

Solicitud

Departamento Nacional de Planeación

Primero: vulneración del principio de separación del ejercicio del poder y autonomía de las ramas Legislativa y Judicial.

Cuarto: quebrantamiento de la autonomía de las entidades territoriales.

Quinto: violación de los principios de libertad de empresa y libre competencia.

Sexto: desconocimiento de la reserva de ley orgánica.

Exequibilidad.

Auditoría General de la República

Primero: vulneración del principio de separación del ejercicio del poder y autonomía de las ramas legislativa y judicial.

Cuarto: quebrantamiento de la autonomía de las entidades territoriales.

Quinto: violación de los principios de libertad de empresa y libre competencia.

Sexto: desconocimiento de la reserva de ley orgánica.

Exequibilidad.

Rama Judicial

Todos los cargos.

Inexequibilidad. Con todo, considera que el cargo sexto (por violación a la reserva de ley orgánica) no tiene vocación de prosperidad.

Bolsa Mercantil de Colombia

Quinto: violación de los principios de libertad de empresa y libre competencia.

Inexequibilidad.

Comisión Nacional del Servicio Civil

Primero: vulneración del principio de separación del ejercicio del poder y autonomía de las ramas legislativa y judicial.

Segundo: lesión de la autonomía de los órganos de las funciones fiscalizadora y electoral.

Tercero: quebrantamiento de la autonomía de los órganos y entidades constitucionales autónomas e independientes.

Inciso 4:

no efectúa pronunciamiento.

Inciso 5:

inexequibilidad.

Banco de la República

Tercero: vulneración del principio de autonomía de los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes.

Inciso 4:

exequibilidad simple.

Inciso 5: exequibilidad condicionada, en la medida en que se entienda que no se aplica a las entidades que, como el Banco de la República, no están sujetas a la Ley 80 de 1993 y tampoco a las modalidades de contratación que allí se regulan. Si este no es el entendimiento posible, pide la inexequibilidad.

Universidad Nacional de Colombia

Tercero: vulneración del principio de autonomía de los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes.

Inexequibilidad.

Universidad Libre

Todos los cargos.

Inexequibilidad.

Tabla 2. Elaboración a partir de las intervenciones allegadas al proceso.

34. Si bien el texto completo de estas intervenciones puede consultarse en la página web de la Corte Constitucional[32], a continuación, se presenta un resumen de sus principales argumentos.

4.1. Intervenciones que solicitan la exequibilidad de la disposición acusada

35. Departamento Nacional de Planeación[33]. En intervención suscrita por apoderado judicial[34], el DNP pidió declarar la exequibilidad del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 parcialmente cuestionado, para lo cual se pronunció explícitamente sobre los cargos primero, cuarto, quinto y sexto[35].

36. Consideraciones del DNP sobre el cargo primero: el DNP precisó que no se viola el principio de separación del ejercicio del poder ni la autonomía de las ramas del poder público pues los acuerdos marco de precios son un instrumento de regulación contractual legítimo, dirigido a garantizar la transparencia y eficiencia en la contratación pública (art. 209, C.P.). A su turno, precisó que la Constitución Política (art. 113, C.P.) prevé que, independientemente de la separación de funciones entre las ramas del poder público, éstas deben actuar armónicamente para la consecución de los fines del Estado.

37. En consecuencia, la entidad manifestó que la jurisprudencia constitucional[36] ha entendido que dentro de la mencionada colaboración armónica es posible la existencia de controles inter-orgánicos, situación que no implica una violación a la independencia funcional de cada una de las ramas. De esta forma, concluyó que el artículo 41 parcialmente demandado no interfiere con las funciones propias de las ramas Legislativa y Judicial si no que, por el contrario, es una herramienta eficiente para la correcta selección de los contratistas y que permite dar cumplimiento a los principios de la contratación estatal.

38. Consideraciones del DNP sobre el cargo segundo. El DNP considera que la expresión “todas” del inciso 4 y el inciso 5 del parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, no debe interpretarse, como lo hace el demandante, de manera aislada para concluir erróneamente que los acuerdos marco de precios son de obligatorio cumplimiento para entidades autónomas exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tales como el Banco de la República, las universidades públicas y el Consejo Nacional Electoral, en ausencia de un acuerdo adelantado por Colombia Compra Eficiente.

39. Según el DNP, este instrumento de agregación de demanda solo es obligatorio para los órganos autónomos e independientes de creación constitucional que estén sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, conforme a lo dispuesto en el literal a) del numeral 2 del parágrafo 1 del artículo 2.2.1.2.1.2.7 del Decreto

1082 de 2015. En consecuencia, el DNP precisó que los acuerdos marco de precios no tienen carácter obligatorio y que por la anterior interpretación que se le está dando a la norma en el escrito de la demanda, el cargo carece de enfoque[37].

40. Consideraciones del DNP sobre el cargo cuarto. Sostuvo que en este caso no se afecta la autonomía de las entidades territoriales en razón a que aquella no es absoluta, sino que coexiste con los principios de la configuración unitaria del Estado, tales como la coordinación y la eficiencia administrativa. En concreto, señaló que la Constitución Política (art. 287) garantiza a las entidades territoriales el derecho a administrar sus recursos y a gobernarse autónomamente, siempre y cuando lo hagan dentro del marco constitucional y legal.

41. La entidad explicó que esto implica la obligación de observar políticas y directrices que optimicen la gestión pública, como lo son los acuerdos marco de precios. De hecho, puso de presente que la Corte Constitucional[38] ha señalado que la autonomía territorial puede ser limitada cuando se trata de implementar políticas nacionales que garanticen eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. Así las cosas, expresó que la norma demandada no restringe indebidamente dicha autonomía, pues permite a las entidades diseñar sus propios acuerdos marco de precios si no existe uno general del Gobierno nacional, asegurando así una contratación eficiente y transparente en beneficio del interés general.

42. Consideraciones del DNP sobre el cargo quinto. No se transgreden los principios de libertad de empresa y libre competencia, en razón a que la protección del artículo 333 constitucional no es absoluta. De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional[39], el DNP sostuvo que las limitaciones al primer mandato se ajustan al ordenamiento superior cuando persiguen un fin constitucionalmente válido, como ocurre en este caso, dado que a través de los acuerdos marco de precios se evitan los actos de corrupción y se garantiza la igualdad.

44. Consideraciones del DNP sobre el cargo sexto. El cargo no puede prosperar pues no se lesiona la reserva de ley orgánica, por cuando la Constitución Política (art. 151, C.P.) prevé esta reserva para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En consecuencia, sostuvo que la norma demandada no modifica esta

distribución, sino que establece un mecanismo para optimizar la contratación pública. Para respaldar su postura, precisó que la Corte Constitucional[41] ha señalado que la regulación de procedimientos administrativos, como la contratación, no requiere ley orgánica y puede adoptarse mediante leyes ordinarias, como lo es la Ley 1955 de 2019.

45. Consideraciones generales del DNP. Finalmente, allegó al despacho de la magistrada sustanciadora cuatro memoriales adicionales con los que dio alcance a su intervención inicial del 16 de septiembre de 2024[42]. En dichos memoriales explicó el funcionamiento de los acuerdos marco de precios y de los procesos de selección para los bienes y servicios de características técnicas uniformes. Igualmente, aportó algunas estadísticas de las transacciones realizadas por Colombia Compra Eficiente con varias entidades del país, relacionadas con el uso de acuerdos marco de precios. Lo anterior, con el fin de brindar contexto sobre el uso que se le ha dado a este mecanismo de agregación de demanda.

46. Auditoría General de la República[43]. A través del director de la oficina asesora jurídica[44], la Auditoría considera que el artículo cuestionado no desconoce los mandatos invocados por el accionante en los cargos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto.

47. Consideraciones de la Auditoría General de la República sobre el cargo primer. La norma demandada no quebranta el principio de separación del ejercicio del poder y la autonomía de las ramas Judicial[45] y Legislativa[46] (arts. 113, 135, 150.20 y 228, C.P.), en tanto el Estado también se estructura en los principios de frenos y contrapesos, y de colaboración armónica con concurrencia de controles inter orgánicos. De manera que no se configura una intromisión en las funciones de las entidades antes señaladas ni se atribuye al Gobierno nacional facultades para asumir la actividad contractual en su reemplazo. Lo anterior, toda vez que se trata de un mecanismo de política pública orientado a optimizar la contratación y prevenir la corrupción.

48. En relación con la rama Legislativa, la Auditoría General de la República indicó que el Congreso, tanto Senado como Cámara, mantiene su capacidad para suscribir contratos y ejercer sus facultades conforme al régimen de contratación vigente. Así, la aplicación de los acuerdos marco de precios, prevista en la Ley 1150 de 2007, constituye una modalidad de contratación que no interfiere con sus funciones. Respecto a la rama

Judicial, señaló que la Corte ha reconocido el principio de autogobierno[47], el cual no se ve vulnerado por la facultad del Ejecutivo de presentar iniciativas legislativas en materia de contratación, en cumplimiento de los principios de eficiencia y transparencia previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución. En esta dirección, la Auditoría expuso que, como lo ha considerado la Corte Constitucional[48], el Congreso está habilitado para legislar y establecer mecanismos contractuales eficientes, sin desconocer la autonomía institucional.

49. Consideraciones de la Auditoría General de la República sobre el cargo tercer. El parágrafo parcialmente cuestionado no desconoce el principio de autonomía de organismos y entidades constitucionales autónomos e independientes (arts. 69, 113 y 371.1, C.P.[49]). Respecto de las universidades públicas, advirtió que su régimen de contratación no es el previsto en la Ley 80 de 1993 y "además, en los casos, de escogencia de contratista, el estado en cabeza del ejecutivo tiene la potestad y/o facultad constitucional de expedir las leyes y decretos reglamentarios", por lo cual, conforme a lo dicho por la Corte Constitucional[50], considera que la autonomía universitaria no se ve afectada por la disposición demandada, ya que la norma acusada no transfiere competencias ni altera su autonomía presupuestal o administrativa. En este sentido, afirmó que las universidades continúan gestionando sus recursos y seleccionando contratistas dentro de su capacidad de autogestión, lo anterior, sumado a que los acuerdos marco de precios optimizan la contratación, garantizando transparencia y eficiencia.

50. Consideraciones de la Auditoría General de la República sobre el cargo cuarto. La configuración normativa objeto de demanda no vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales (arts. 1º y 287.3, C.P.), en la medida en que están sometidas a la unidad política de un Estado que es unitario[51]. En concreto, señaló que la autonomía de estas entidades, en materia contractual, implica la posibilidad que establezcan y configuren la estructura de los contratos que van a celebrar, incluyendo el precio de estos y el procedimiento de selección del contratista. Así, sugiere que la materia que se estudia en este caso es una atribución exclusiva del orden nacional, por lo que significa que esta potestad legislativa es válida al no vulnerar la autonomía territorial y, por el contrario, materializar una función propia del orden nacional.

51. Consideraciones de la Auditoría General de la República sobre el cargo quinto.

La norma no lesiona la libertad de empresa y libre competencia (art. 333, C.P.)[52], pues, la Corte Constitucional ha considerado que estas libertades no son absolutas y pueden ser limitadas para remediar fallas del mercado y promover el desarrollo con equidad[53].

52. Consideraciones de la Auditoría General de la República sobre el cargo sexto. Tampoco se viola la reserva de ley orgánica porque de acuerdo con la jurisprudencia[54], este principio democrático exige que ciertas materias sean reguladas por el legislador, limitando al Congreso para delegar sus potestades y al Ejecutivo para que no regule asuntos reservados a la ley. En este sentido, considera que la norma demandada no desbordó competencias, sino que estableció límites conforme a las disposiciones que regulan los entes territoriales, respetando el marco constitucional y legal aplicable.

4.2. Intervenciones que solicitan la inexequibilidad de la disposición acusada

53. Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial[55]. A través de apoderado judicial[56], solicitó declarar la inexequibilidad de los enunciados demandados del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, por desconocer los principios de separación del ejercicio del poder y autonomía, así como por lesionar la libertad de empresa y la libre competencia. En este sentido, la rama Judicial se pronunció frente a todos los cargos.

54. Consideraciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial sobre el cargo primer: Destacó que la Constitución de 1991[57] garantizó la autonomía e independencia de esta rama del poder público y creó el Consejo Superior de la Judicatura como órgano de administración judicial (art. 254, C.P.). En ejercicio de esta autonomía[58], el Consejo cuenta con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, encargada de adelantar los procesos contractuales necesarios para el adecuado funcionamiento del servicio de justicia. En consecuencia, considera que cualquier restricción a esa “autonomía contractual” vulnera los artículos 228 y 254 de la Constitución, como ocurre con las disposiciones demandadas.

55. Consideraciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial sobre los cargos segundo y tercero. La Constitución otorgó competencias específicas a los órganos autónomos, garantizando su independencia del Gobierno nacional[59] para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos ciudadanos. Dentro de estas competencias, resaltó que la autonomía contractual resulta importante para el

cumplimiento de sus funciones constitucionales. Así, para el caso de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, indicó que las normas demandadas limitan esta autonomía y afectan su capacidad para ejercer sus funciones de control. De manera similar, en relación con la organización electoral, señaló que las restricciones impuestas afectan su independencia funcional, lo que hace que las disposiciones cuestionadas resulten abiertamente inconstitucionales al interferir en la gestión de sus procesos de contratación.

56. Consideraciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial sobre el cargo cuarto. Resaltó que la autonomía territorial es un principio fundamental reconocido en la Constitución (arts. 277 y ss, C.P.), el cual, entre otros aspectos, garantiza la administración de sus recursos y tributos para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, sostuvo que esta autonomía incluye la facultad de intervenir en las decisiones que les afecten, lo que implica la gestión autónoma de sus recursos a través de la contratación. En consecuencia, consideró que la norma demandada interfiere en los procesos contractuales de las entidades territoriales, afectando su capacidad para cumplir de manera eficiente y transparente su función constitucional, y vulnerando la autonomía territorial en la gestión de sus asuntos administrativos y financieros.

57. Consideraciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial sobre el cargo quinto. La libertad de empresa y la libre competencia, esenciales “para promover la innovación, la eficiencia y el crecimiento económico”, solo pueden restringirse justificadamente y de manera proporcional a los fines que se persiguen. En este caso, considera que la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios busca estandarizar las compras públicas, pero puede afectar la libertad de mercado al no garantizar condiciones óptimas en calidad, tiempos y garantías, especialmente para entidades con autonomía y misionalidad diversa. Explica, que estos acuerdos cubren necesidades generales como vigilancia o suministros, no siempre responden a particularidades institucionales. Además, al definir productos, calidad y composición, limitan la capacidad de las entidades para seleccionar opciones más adecuadas a sus requerimientos, restringiendo así su libertad contractual y la posibilidad de ajustar la contratación a sus necesidades específicas.

58. Consideraciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial sobre el cargo sexto. No estima que se quebrante la reserva de ley orgánica, por lo cual, las razones

de inconstitucionalidad se fundan en los principios de separación del ejercicio del poder, autonomía, y libertad de empresa y libre competencia.

59. Comisión Nacional del Servicio Civil[60]. El jefe de la oficina asesora jurídica[61] consideró que el parágrafo 5 (sin distinguir entre el inciso 4 y el inciso 5) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, es inconstitucional porque desconoce la autonomía y la independencia consustanciales al Estado Social de Derecho. Por lo anterior, se pronunció sobre los cargos primero, segundo y tercero, presentando una argumentación integrada sobre estos.

60. Para fundamentar su postura, la Comisión Nacional del Servicio Civil citó diversas disposiciones constitucionales[62] y pronunciamientos de la Corte Constitucional[63] que han definido el alcance de la autonomía de ciertos órganos y entidades. Destacó que los órganos de control y otras entidades, por su naturaleza, deben operar sin interferencias de otros poderes del Estado, entre ellos la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Rama Judicial, las universidades públicas y la Comisión Nacional del Servicio Civil. En consecuencia, señaló que la autonomía e independencia de estos organismos es fundamental en un Estado Social de Derecho, ya que les permite ejercer sus funciones sin presiones externas. Sin embargo, indicó que su autonomía financiera suele estar sujeta a la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación, lo que podría afectar su operatividad.

61. El interviniente señaló que, si bien los acuerdos marco de precios son herramientas útiles en la contratación pública, su aplicación no puede ser absoluta, ya que en algunos casos no responden a las necesidades específicas de entidades autónomas y pueden restringir su capacidad de contratación. Argumentó que la regulación vigente equipara a estas entidades con aquellas sujetas al control directo del Gobierno, afectando su libertad contractual. Como ejemplo, mencionó que la restricción en la contratación de servicios de aseo y cafetería, al impedir contratos menores a cuatro meses, podría no ajustarse a las necesidades particulares de cada entidad. En este sentido, concluyó que la norma demandada no se ajusta a los parámetros constitucionales y legales, pues otorga el mismo tratamiento a entidades pertenecientes a las ramas del poder público y a aquellas con autonomía e independencia constitucional o legal.

62. Bolsa Mercantil de Colombia[64]. Por intermedio de la representante legal suplente[65], la Bolsa solicitó declarar la inconstitucionalidad de los enunciados demandados del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, por considerar que desconocen el régimen de libertad de empresa y la libre competencia. En consecuencia, solo se refirió al cargo quinto.

63. Para el efecto, el interviniente precisó que la relevancia de las compras públicas para el Estado determina la necesidad de adoptar herramientas que maximicen sus ventajas y eficiencias. Entre dichas herramientas está la agregación de la demanda[66], la cual opera a través de la concentración de dichas compras, en relación, por ejemplo, con los "bienes y servicios con características técnicas uniformes"[67]. Añadió que la posibilidad de que los acuerdos marco de precios diseñados y celebrados por una autoridad del orden ejecutivo nacional sean vinculantes para todas las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 es inconstitucional por desproporcionada[68], en la medida en que excluye oferentes y otros mecanismos que generan eficiencia en la contratación -como la adquisición en bolsa de productos[69].

64. En ese escenario, la Bolsa Mercantil de Colombia señalo que, conforme al artículo 333 de la Constitución, la libre competencia económica es un derecho que conlleva obligaciones y debe ser garantizado por el Estado. Sin embargo, su regulación debe obedecer a fines constitucionales y cumplir criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. Así, afirmó que la modificación introducida por los enunciados demandados sobre los acuerdos marco de precios genera una restricción inaceptable a la libertad empresarial y la competencia en el mercado. Explicó que esta regulación obliga a los proveedores a elegir entre suscribir un acuerdo marco de precios o retirarse de la contratación de bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes. Por ende, en su criterio, este requisito establece barreras que favorecen a grandes contratistas con capacidad de participar a nivel nacional, excluyendo de facto a proveedores más pequeños, especialmente a nivel local, quienes carecen de la infraestructura y recursos necesarios para competir en igualdad de condiciones.

65. Así, la Bolsa resaltó que la imposición de los acuerdos marco de precios a las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación, limita la participación de contratistas locales, con lo cual se afecta la libre concurrencia y la competencia; en esta dirección, no

solo se reduce la pluralidad de oferentes sino la participación de actores locales[70]. Consideró que más razonable es la regulación previa a la modificación del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, porque aquella permitía la activación de todos los mecanismos para la compra de bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes.

66. Seguido a lo anterior, la Bolsa argumentó que la modificación demandada no supera un juicio intermedio de igualdad, pues su propósito, pese a ser la eficiencia del gasto público y la simplificación de la contratación estatal[71], establece distinciones que no se justifican constitucionalmente. En particular, diferencia entre oferentes vinculados a un acuerdo marco de precios y aquellos que no lo están, sin considerar criterios objetivos como la idoneidad del contratista o la calidad de los productos. Además, genera una diferenciación entre los acuerdos marco de precios y las bolsas de productos como mecanismos de centralización de la oferta. Por lo tanto, sostuvo que la medida no cumple con el requisito de adecuación, pues no existen pruebas verificables de que la obligatoriedad de los acuerdos marco realmente contribuya a la eficiencia del gasto público o garantice una mejor selección de contratistas.

67. Además, la Bolsa Mercantil de Colombia precisó que, al excluir a oferentes no vinculados, establece una desigualdad injustificada y fomenta monopolios tanto en la demanda como en la oferta, restringiendo la libre competencia. Por ello, concluyó que la norma representa una intervención estatal irrazonable y desproporcionada en la libertad económica, pues genera una mayor concentración del mercado y pone en riesgo la existencia de otros mercados, como el de la Bolsa Mercantil[72].

69. Desde el punto de vista presupuestal, el interviniente precisó que la jurisprudencia constitucional[78] ha reafirmado la autonomía presupuestal de las universidades públicas, estableciendo que los recursos asignados por la Nación no pueden ser incorporados en el presupuesto de otras entidades del Estado, incluyendo el Ministerio de Educación Nacional. En consecuencia, el presupuesto de estas instituciones debe figurar en una sección independiente dentro de la ley anual de presupuesto, diferenciando claramente sus gastos de funcionamiento e inversión. Así, destacó que, aunque el presupuesto de las universidades públicas forma parte del Presupuesto General de la Nación y se incluye en la ley anual de presupuesto, esto no las convierte en órganos del presupuesto. Pues los recursos asignados constituyen una fuente de financiamiento

conforme a la Ley 30 de 1992, sin implicar subordinación al poder ejecutivo ni afectar su autonomía.

70. En materia contractual, el interviniente indicó que adoptó el Acuerdo 002 de 2008 y la Resolución 1551 de 2014 como su manual de convenios y contratos. En este contexto, considera que imponer a las universidades públicas la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios, salvo cuando no exista uno, desconoce los principios invocados por el demandante. Lo anterior, por cuanto dicha medida limita su capacidad de tomar decisiones adaptadas a sus particularidades, afectando su misión educativa, científica y cultural, en los términos de autonomía universitaria reafirmados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-547 de 1994.

71. El interviniente sostuvo que la autonomía presupuestal es un pilar fundamental de la autonomía universitaria, ya que permite a las universidades gestionar sus recursos según sus prioridades. Sin embargo, considera que el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 limita esta capacidad al obligarlas a utilizar los acuerdos marco de precios e imponer condiciones de adquisición definidas por el Gobierno nacional a través de la entidad que éste designe. Así, concluye que lo anterior va en contravía de la Sentencia C-346 de 2021 de la Corte Constitucional, en la que se afirmó que los recursos universitarios no pueden ser controlados por el Ejecutivo de manera que afecten su gestión independiente.

72. Universidad Libre[79].El director del Observatorio Jurídico de Intervención Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y otros miembros de esta institución universitaria[80], intervinieron para manifestar que el artículo 41 parcialmente demandado de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional. Para la Universidad Libre, tanto el inciso 4 como el inciso 5 deben ser declarados inexequibles por encontrarse configurados los cinco cargos de la demanda.

73. Consideraciones de la Universidad Libre sobre el cargo primero: la Universidad Libre señaló que en el Congreso de la República, conforme a la Ley 5ª de 1992, las mesas directivas de cada cámara tienen la capacidad de celebrar contratos, actividad que adelantan con fundamento en la Ley 80 de 1993 y en el marco de autogestión que les reconoce la Carta[81], por ello, la incidencia del Ejecutivo que prevé la disposición parcialmente demandada afecta su autonomía. Situación similar ocurre con la Rama Judicial

que, según los artículos 228 superior y 75 de la Ley 270 de 1996, expresa su libertad presupuestal y en materia de contratación a través del Consejo Superior de la Judicatura y en el marco de la Ley 80 de 1993[82].

74. Consideraciones de la Universidad Libre sobre el cargo segundo. Se refirió a la configuración constitucional de los entes de control[83] y de las entidades de la organización electoral[84], concluyendo que en estos eventos también se quebrantan los principios invocados en la demanda. Lo anterior, porque la autonomía presupuestal de estas entidades les otorga la facultad de contratar sin que otras autoridades interfieran de manera directa, lo cual no sucede con el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019. Además, sugiere que la naturaleza de las funciones que desempeñan, como el control disciplinario y fiscal, la defensa jurídica del Estado y la organización electoral, siendo esenciales para el adecuado funcionamiento del Estado Social de Derecho, pueden verse subordinadas a decisiones provenientes del nivel central de la administración, como pasa en este caso en materia contractual con la regulación contenida en la norma demandada.

75. Consideraciones de la Universidad Libre sobre el cargo tercero. Con respecto a los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes[85] afirmó que su autonomía se lesiona por la regulación prevista en el inciso 5º del parágrafo 5º controvertido, porque, aunque "no tiene gran potencialidad invasiva (…) sí los sujeta a los contratistas y a la entidad seleccionada por el ejecutivo, restándoles autonomía administrativa y presupuestal". En concreto, considera que la Corte Constitucional ha señalado que cualquier condicionamiento contractual impuesto a la Comisión Nacional de Servicio Civil compromete su autonomía y vulnera sus funciones constitucionales.

76. En línea con lo anterior, la Universidad Libre señaló que las corporaciones autónomas regionales gozan de autonomía orgánica, financiera y funcional; razón por la que no están sujetas al control del poder central de manera que permita revocar sus decisiones, pueden gestionar sus propios recursos sin interferencia estatal y tienen la facultad de diseñar y ejecutar políticas ambientales en sus jurisdicciones. Así, considera que la norma demandada afecta esta autonomía, ya que el Constituyente otorgó independencia a estas entidades para proteger sus funciones esenciales. Además, sostiene que el legislador podría alcanzar su objetivo mediante mecanismos de coordinación presupuestal sin vulnerar la autonomía constitucional de las CAR.

77. Consideraciones de la Universidad Libre sobre el cargo cuarto. Respecto a la lesión del principio de autonomía predicable de las entidades territoriales, hizo referencia a las organizaciones político-administrativas preconstitucionales para, luego, indicar que actualmente dicha regulación se verifica en el artículo 287 superior. A partir de su contenido y de lo sostenido por la Corte Constitucional[86], concluyó que "se ratifica que las entidades territoriales poseen autonomía para gobernarse por autoridades propias, por lo que las disposiciones acusadas son inconstitucionales, pues el Gobierno nacional no puede cercenar la posibilidad de contratar a sujetos que posean facultad de autogobierno"[87].

78. Consideraciones de la Universidad Libre sobre el cargo quinto. Los dos parágrafos desconocen el régimen de libertad de empresa y libre competencia en el nivel territorial[88], "al disponer que sujetos económicos que no están en igualdad de condiciones deban competir para contratar con el Estado, lo que en principio podría suponer una imposición de las empresas que más desarrollo y posición de dominio tienen en el mercado". Así, considera que, si bien la medida legislativa busca optimizar el gasto público mediante la agregación de la demanda, garantizando eficiencia y protegiendo el interés general, también puede generar efectos adversos para ciertos empresarios.

79. En concreto, a aquellos con limitaciones en infraestructura, capacidad económica o talento humano, de acuerdo con la interviniente, podrían enfrentar dificultades para competir en igualdad de condiciones en el mercado. En este sentido, sostuvo que dicha restricción resulta contradictoria con el modelo económico del Estado, que promueve la participación y el crecimiento de pequeños y medianos empresarios.

80. Consideraciones de la Universidad Libre sobre el cargo sexto. Se quebranta la reserva de ley orgánica en razón a que distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales, materia propia de ese tipo de normativas. En concreto, sugirió que la norma faculta al Gobierno nacional para que distribuya competencias a entidades de toda naturaleza y, para el caso de las entidades territoriales, considera que la norma les confiere una competencia de carácter residual para diseñar e implementar acuerdos marco de precios, pero únicamente en el evento de que la entidad designada por el Gobierno nacional no los haya creado. De este modo, el legislador ordinario ha efectuado una distribución de competencias entre las entidades territoriales, desconociendo que dicha función corresponde exclusivamente al legislador orgánico.

4.3. Intervenciones que incluyen solicitud de exequibilidad condicionada de la disposición acusada

81. Banco de la República[89]. El secretario de la junta directiva[90] precisó que su pronunciamiento se limitaba al tercer cargo invocado. Sostuvo que, de conformidad con la autonomía reconocida en los artículos 371 a 373 de la Constitución Política[91] y teniendo en cuenta las limitaciones del Congreso de la República cuando regula aspectos que se relacionan con el Banco de la República[92], el inciso 4º del parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, es constitucional porque, desde la única lectura posible, solo es aplicable a las entidades sometidas al régimen de contratación de la Ley 80 de 1993[93].

82. Respecto del inciso 5º del mismo parágrafo, el interviniente admite la lectura que indica el accionante, esto es, que por virtud de esta disposición el Banco de la República estaría llamado a acudir al proceso de selección abreviada y a la suscripción de acuerdos marco diseñados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente; entidad cuya dependencia del Ejecutivo nacional es indiscutible, en tanto su director es un empleado de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y está adscrita al Departamento Nacional de Planeación[94].

83. Además, el Banco de la República destacó que, conforme a al artículo 8 de su régimen de contratación especial[95], sus sistemas de contratación en el marco de las reglas civiles y comerciales no atienden al proceso de selección abreviada[96], sino que obedecen a “la invitación abierta, la invitación a personas determinadas, la contratación directa y la contratación a iniciativa de terceros”, salvo en los casos excepcionales establecidos en el mismo artículo 8 mencionado.

84. Por lo anterior, el Banco de la República indicó que la disposición sería constitucional en el entendido de que “solamente es aplicable a los órganos que, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, estén sujetos a la Ley 80 de 1993”; de lo contrario, solicita declarar su inexequibilidad por desconocer el principio de autonomía de los órganos constitucionales sujetos a regímenes especiales.

V. Concepto del Procurador General de la Nación[97]

85. El viceprocurador pidió declarar la exequibilidad de los enunciados reprochados del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en tanto, en su criterio, la regulación sobre la aplicación de los acuerdos marco de precios a las distintas autoridades del Estado supera el juicio de razonabilidad en intensidad intermedia aplicable en materia de contratación pública. Para fundamentar su postura, el viceprocurador no se refirió en concreto a los cargos de la demanda, sin embargo, expuso consideraciones generales sobre la constitucionalidad de la norma.

86. Por un lado, el viceprocurador puso de presente que el Congreso de la República (art. 150, C.P.) tiene la facultad de expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, lo cual, en la jurisprudencia constitucional[98], se ha entendido como una facultad con amplio margen de configuración para regular diversos aspectos de la contratación pública, en especial, lo relativo a la selección de los contratistas[99].

87. Por lo anterior, el viceprocurador precisó que la validez de la norma acusada debe evaluarse mediante un test intermedio. Pues, aunque el Congreso tiene amplio margen de configuración, esta regulación es un instrumento para cumplir fines estatales, exigiendo mayor control, de acuerdo con la jurisprudencia[100]. En concreto, es necesario verificar que norma acusada: (a) busque un fin constitucional importante; (b) sea adecuada para lograrlo; y (c) no resulte desproporcionada frente a otros bienes constitucionales.

88. En consecuencia, el viceprocurador considera que la norma demandada persigue un fin constitucional legítimo al optimizar la eficiencia y transparencia en la contratación pública, conforme a los principios de la función administrativa (art. 209, C.P.) y los lineamientos de la Ley 1150 de 2007. Señaló que en la Sentencia C-119 de 2020, la Corte Constitucional precisó que la estandarización de documentos contractuales fortalece estos principios al promover claridad y eficacia en los procesos. Asimismo, sostuvo que la regulación impugnada es adecuada para alcanzar dichos objetivos, ya que optimiza los principios de eficiencia y transparencia en la contratación estatal[101]. Así, puso de presente que jurisprudencia[102] ha reconocido los acuerdos marco de precios como herramientas que centralizan la negociación estatal, estableciendo condiciones uniformes que agilizan la adquisición de bienes y servicios de uso común.

89. Por otra parte, el viceprocurador considera que la norma demandada no vulnera

el principio de separación de poderes ni la autonomía de las entidades territoriales, las ramas del poder público, los órganos autónomos y las instituciones independientes del Estado. En concreto, (i) porque, según el artículo 150 de la Constitución, el Congreso tiene competencia para expedir el Estatuto General de Contratación, aplicable a todas las instituciones públicas nacionales o locales bajo el principio unitario del Estado. Así, sostuvo que la jurisprudencia constitucional[103] ha establecido que las entidades autónomas no pueden desconocer ni modificar este estatuto, ni crear procedimientos de selección de contratistas distintos a los previstos por el legislador.

90. En línea con lo anterior, el viceprocurador (ii) indicó que la norma no interfiere en aspectos esenciales de las funciones de control, banca pública, legislativa, judicial, electoral o universitaria (arts. 69, 113, 130, 228, 267, 279, 281 y 37.1, C.P.), en la medida en la que su alcance se limita a establecer un esquema de contratación para bienes y servicios de CTU, sin afectar la independencia funcional de estas instituciones. Adicionalmente, precisó que la norma acusada no afecta las competencias de las entidades territoriales (arts. 1, 287, 300, 305, 313 y 315, C.P.), ya que no regula temas exclusivamente locales fuera del ámbito del Congreso, respetando de esta forma la autonomía de las entidades en el marco de su misión constitucional.

91. Por otro lado, el viceprocurador argumentó que la norma demandada no vulnera la reserva de ley orgánica establecida en los artículos 151 y 288 de la Constitución. Sostuvo que la aplicación de los acuerdos marco de precios a todas las instituciones del Estado no modifica las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sino que responde al ejercicio legítimo de la facultad legislativa otorgada al Congreso en el artículo 150 superior.

92. En este sentido, el viceprocurador recordó que la Corte Constitucional[104] ha reconocido que el Estatuto General de Contratación también se aplica a la administración territorial. Asimismo, afirmó que la disposición no afecta desproporcionadamente la libertad económica consagrada en el artículo 333 de la Constitución. Aunque los acuerdos marco de precios limitan la competencia en cada contrato específico, indicó que éstos permiten la participación en convocatorias generales. Además, justificó la intervención estatal en la contratación pública para garantizar la eficiencia, la transparencia y el cumplimiento de los principios de la función administrativa.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

93. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral, 4 de la Constitución Política, este Tribunal es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues el parágrafo demandado hace parte de un cuerpo normativo con fuerza de ley.

2. Cuestiones previas

94. En este acápite, la Sala Plena abordará dos asuntos previos. Primero, verificará la vigencia de las disposiciones parcialmente demandadas, al hacer parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Si se confirma su vigencia, la Corte deberá pronunciarse sobre la aptitud de la demanda, en consideración a que, como se verá enseguida, algunas intervenciones han planteado discrepancias sobre el alcance que el actor le otorga a los contenidos normativos impugnados. Aunque ninguna intervención solicitó expresamente una inhibición, la controversia suscitada en torno a la interpretación de las disposiciones demandadas pone en duda la aptitud de la demanda y exige un pronunciamiento previo para definir si se cumple con los requisitos necesarios para un análisis de fondo. Por tanto, corresponde a la Corte delimitar el debate constitucional en el que se centrará su pronunciamiento.

2.1. Vigencia del artículo 21 de la Ley 1955 de 2019

95. La Corte Constitucional ha establecido que el análisis de vigencia de una disposición demandada es un paso previo importante para adelantar el juicio de constitucionalidad, dado que este último implica un examen de validez en estricto sentido. Si la norma cuestionada ha sido derogada y ya no produce efectos jurídicos, la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, salvo que se demuestre que la disposición continúa proyectando efectos en el ordenamiento. Este enfoque se fundamenta en la regla general según la cual el control de constitucionalidad se ejerce sobre normas vigentes, dado que el juicio de la Corte afecta la permanencia de la disposición en el sistema jurídico.

96. La derogación de una norma implica su retiro del ordenamiento jurídico y puede ser expresa, cuando una nueva ley indica explícitamente la abrogación de la anterior, o tácita, cuando las disposiciones de la nueva ley son incompatibles con las de la ley anterior. No obstante, como lo ha establecido esta Corporación, la mera derogatoria de una norma no siempre impide su control constitucional si dicha norma sigue produciendo efectos jurídicos[105].

97. En el caso bajo estudio, puede señalarse que el artículo 41 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 sigue produciendo efectos jurídicos y mantiene su vigencia, pues el artículo 371 de la Ley 2294 de 2023, que regula las vigencias y derogatorias del actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, no derogó explícita ni tácitamente el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019. La disposición establece que “deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, pero aclara que no afecta la vigencia de las disposiciones establecidas en la Ley 1955 de 2019, a menos que se incluya expresamente en el artículo 317, lo cual no ocurre en el presente caso

98. Lo anterior da cuenta que la expresión “todas” y el inciso 5 del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 se mantiene vigente, pues no ha sido objeto de derogación expresa ni tácita por parte del legislador. Además, continúa produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento colombiano, regulando aspectos específicos de la contratación estatal. Esto habilita a la Corte para ejercer su competencia de control de constitucionalidad sobre esta disposición.

2.2. Aptitud de la demanda

99. Resuelta la primera cuestión previa, y dado que las disposiciones acusadas siguen vigentes, corresponde ahora determinar si los cargos presentados son aptos. Si bien las intervenciones allegadas en este proceso de constitucionalidad no formulan objeciones expresas al análisis de aptitud realizado sobre cada uno de los cargos al momento de la admisión de la demanda, algunas de ellas sí cuestionan las premisas en las que el accionante fundamenta sus reparos de inconstitucionalidad. En particular, al controvertir la interpretación que el actor hace de los contenidos normativos impugnados, estas intervenciones, en últimas, inciden en la valoración sobre la aptitud de la demanda y hacen necesario que la Corte examine este aspecto antes de abordar el fondo del asunto[106].

100. La intervención del Departamento Nacional de Planeación (DNP), al referirse a los cargos relacionados con el principio de autonomía administrativa (cargos primero, segundo, tercero y cuarto), indicó que el accionante ha interpretado incorrectamente la norma. En su criterio, la disposición demandada no elimina la autonomía contractual de las entidades territoriales y autónomas, sino que organiza el uso de los acuerdos marco de precios bajo principios de eficiencia y transparencia. Defiende que las entidades pueden diseñar sus propios acuerdos marco de precios cuando no exista uno nacional, lo cual contradice la interpretación del demandante de una obligatoriedad rígida y absoluta. Para la Sala da lugar a que se cuestione la certeza de los cargos de inconstitucionalidad, pues parece sugerir que la demanda ha estado basada en una lectura extensiva de la norma que no coincide con su contenido real.

101. Asimismo, la entidad discrepa de la interpretación del actor sobre la libertad económica y la libre competencia (cargo quinto). Mientras el demandante argumenta que la norma excluye a los proveedores que no forman parte de los acuerdos marco de precios, el DNP plantea que garantiza que solo participen aquellos que cumplen con los mejores estándares de calidad y precio. Señala que el mercado de acuerdos marco de precios siempre ha sido restrictivo para proveedores que no demuestran tener las mejores capacidades y precios competitivos, y que esto no constituye una barrera de acceso injustificada, sino un mecanismo de eficiencia en la contratación estatal. En últimas, esta

lectura conduce a un cuestionamiento sobre la especificidad de los reparos del demandante, al sugerir que no precisó adecuadamente el alcance de la libertad económica y la libre competencia en el contexto específico de la contratación estatal.

103. Las anteriores cuestiones llevan, entonces, a que la Sala observe la necesidad de verificar la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad planteados por el demandante. Para el efecto, debe recordarse que el trámite de admisión de una demanda y el análisis de su aptitud sustantiva son etapas diferenciadas dentro del control de constitucionalidad, de manera que, aunque una demanda sea admitida inicialmente, esto no impide que, durante el estudio de fondo, la Sala Plena pueda realizar un examen más detallado de su aptitud.

104. En otras palabras, la admisión no siempre garantiza automáticamente un pronunciamiento de fondo, pues la Corte puede reconsiderar la aptitud de los cargos en el momento de decidir el caso, cuando encuentre que hay razones que ponen en evidencia la importancia de verificar el cumplimiento de los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda, como sucede en esta ocasión[107]. Para adelantar ese estudio, a continuación, se reiterarán de manera breve los requisitos a examinar y, enseguida, se resolverá lo pertinente frente a cada cargo.

2.2.1. Requisitos de aptitud de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia[108]

105. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia[109], y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República[110]. El ejercicio de dicho mecanismo, sin

embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta de la presunción de corrección de las leyes, y del ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional.

106. En este sentido, las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la Corte Constitucional cumpla de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas por la Carta Política[111], armonizando diversos principios institucionales y sustantivos.

107. Bajo tal premisa, y partiendo del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el promotor del respectivo escrito de acusación debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) indicar las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad[112]. El promotor de la acción, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (arts. 241, C.P. y 2, Decreto 2067 de 1991).

108. En relación con el tercero de los anteriores requisitos, la exigencia se traduce en que la acusación presentada se apoye en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de

orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado[113].

109. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el proceso judicial con el objetivo de establecer si lo acusado "se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido"[114]; de lo contrario, al juez constitucional le será imposible "entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución"[115] y, en tales circunstancias, no habrá lugar a darle curso al proceso o, habiéndolo adelantado, culminará con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión dado que es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus magistrados, en quien recae la competencia de proferir un fallo, determinando, previa deliberación, si la demanda es apta o no[116].

110. Recientemente la Sentencia C-269 de 2022[117] reiteró que "las decisiones adoptadas en los autos admisorios de las demandas de inconstitucionalidad ya sea por parte del Magistrado sustanciador o en cumplimiento de un auto de súplica, no constituyen decisiones intangibles para la Sala Plena al momento de pronunciarse sobre el fondo del asunto". En esta dirección es importante destacar que el proceso de constitucionalidad inicia con un escrito ciudadano, pero, a partir de allí, se nutre a través de las intervenciones de autoridades, expertos y ciudadanía, que, indudablemente, brindan elementos para una mejor comprensión de los debates jurídicos traídos ante la Corte Constitucional; elementos que, en el marco de un procedimiento participativo, determinan las decisiones, incluso inhibitorias, que válidamente puede adoptar la Sala Plena en ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

111. A continuación, con fundamento en las premisas mencionadas, se verificará el cumplimiento de los requisitos de aptitud frente a los cargos enunciados por el actor.

2.2.2. Los cargos primero, segundo y cuarto tienen identidad argumentativa y son aptos para emitir pronunciamiento de fondo

112. Para la Sala, en este caso, se justifica el análisis conjunto de los cargos primero, segundo y cuarto debido a la identidad argumentativa en su planteamiento, en relación con la vulneración de la separación de poderes y la consecuente afectación de la autonomía. Los tres cargos se centran en la presunta afectación de la cláusula constitucional contenida en el artículo 113 de la Constitución, que consagra el principio de separación de poderes y la autonomía de las distintas ramas del poder público, órganos de control y entidades territoriales. Si bien cada cargo se dirige a la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial (primer cargo), la de los organismos de control y organización electoral (segundo cargo) y la de las entidades territoriales (cuarto cargo)–, los tres comparten el reproche común de que la norma demandada otorga al Ejecutivo la facultad de imponer la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios, lo que limitaría, según el actor, la capacidad de estas entidades para contratar autónomamente y vulnera así el principio de separación de poderes.

113. El análisis conjunto se justifica, además, porque los tres cargos coinciden en su fundamentación constitucional al basarse en los artículos 113, 151 y 288 de la Constitución, que regulan la distribución de competencias y el equilibrio entre las distintas ramas del poder público, así como el principio de autonomía territorial. Así, la identidad argumentativa y la coincidencia en los fundamentos normativos permiten abordar de manera unificada el estudio de su aptitud, concentrándose en la afectación a la cláusula constitucional de separación de poderes y la autonomía estatal.

114. En cuanto al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, los cargos primero, segundo y cuarto cumplen con los criterios de certeza, especificidad, pertinencia y

suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para proceder con un juicio de constitucionalidad de fondo.

115. Primero, respecto al requisito de certeza, la demanda identifica claramente las expresiones normativas acusadas en el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, específicamente en relación con la expresión "todas" del penúltimo inciso y el último inciso del parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la norma demandada. El demandante argumenta que dichas expresiones normativas otorgan al Ejecutivo la facultad de establecer la obligatoriedad de los Acuerdos marco de precios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, incluyendo aquellas que gozan de autonomía constitucional, como las ramas Legislativa y Judicial, los organismos de control, la Organización Electoral y las entidades territoriales. La acusación se dirige, así, contra un contenido normativo claro y verificable, lo que permite una confrontación objetiva con el texto constitucional.

116. En segundo lugar, respecto al requisito de especificidad, la demanda presenta una argumentación detallada sobre la manera en que las disposiciones demandadas vulnerarían la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial (primer cargo), de los organismos de control y Organización Electoral (segundo cargo), y de las entidades territoriales (cuarto cargo). El demandante explica que al permitir que el Ejecutivo defina las condiciones bajo las cuales los Acuerdos marco de precios son obligatorios para todas las entidades estatales, se restringe la capacidad de estas entidades para contratar de manera autónoma, lo cual afecta, en criterio del actor, su independencia funcional y su capacidad de autogobierno, en contravención de los artículos 113 y 228 de la Constitución para la Rama Judicial, el artículo 135 para la Rama Legislativa, y los artículos 287 y 288 para las entidades territoriales. La demanda, así, desarrolla un razonamiento específico y detallado sobre la oposición entre las disposiciones demandadas y los principios constitucionales de autonomía y separación de poderes, identificando el alcance y contenido de estos principios en el contexto de la contratación estatal.

117. En tercer lugar, respecto al requisito de pertinencia, la demanda se fundamenta en

razones de naturaleza estrictamente constitucional. El reproche planteado no se basa en consideraciones de conveniencia, sino en una confrontación directa entre el contenido normativo de las disposiciones acusadas y el texto constitucional. En este sentido, el demandante invoca como parámetro de control los artículos 113, 151, 228, 287 y 288 de la Constitución, argumentando la obligatoriedad de los Acuerdos marco de precios desconoce el equilibrio de poderes y la autonomía constitucional de las entidades afectadas. La demanda se apoya, además, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el alcance de la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, de los organismos de control, de la Organización Electoral y de las entidades territoriales, lo que refuerza la pertinencia del reproche desde el punto de vista constitucional.

118. Finalmente, respecto al requisito de suficiencia, la demanda ofrece un desarrollo argumentativo robusto que plantea un problema jurídico de relevancia constitucional. El demandante expone de manera comprensible y coherente cómo las disposiciones demandadas presuntamente afectarían la capacidad de las entidades autónomas para contratar de manera independiente, limitando su autogobierno y afectando el principio de separación de poderes, lo que permite a la Corte Constitucional adelantar un análisis de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, en perspectiva de estos tres reparos analizados.

119. En conclusión, los cargos primero, segundo y cuarto cumplen con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para admitir una demanda de inconstitucionalidad. Además, la identidad argumentativa en su planteamiento justifica el análisis conjunto de los tres cargos, al compartir el reproche común de vulneración de la cláusula constitucional de separación de poderes y autonomía estatal. Por lo tanto, estos cargos están habilitados para un juicio de constitucionalidad de fondo por parte de la Corte Constitucional.

120. Establecido lo anterior, enseguida, se abordará el análisis de la aptitud de los tres

cargos restantes (tercero, quinto y sexto). A diferencia de los anteriores, estos cargos no comparten un mismo fundamento argumentativo, ya que el tercero se enfoca en la autonomía de los organismos autónomos, el quinto cuestiona la libertad de empresa y la libre competencia en el contexto de la contratación estatal, y el sexto se refiere a la reserva de ley orgánica en la distribución de competencias. Debido a que cada cargo plantea cuestiones constitucionales distintas y se fundamenta en parámetros de control específicos, es necesario analizarlos de manera separada, garantizando un estudio detallado y acorde con la naturaleza particular de los derechos y principios constitucionales involucrados en cada uno.

2.2.3. El cargo tercero, que se sustenta en la vulneración al principio de autonomía de los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes, no es apto por no cumplir el requisito de certeza

121. Para empezar, retoma la Sala Plena la sustentación de este cargo por el accionante. En esta dirección, se encuentra que (i) en el escrito inicial, formuló un cargo general -el segundo- por la presunta lesión al principio de autonomía predicable de todos los organismos autónomos y entidades constitucionales autónomas. Luego, como consecuencia de los reparos hechos en el auto inadmisorio por el despacho sustanciador[118], (ii) en la corrección a la demanda ese cargo dio lugar a la formulación de dos reproches independientes, que se fundamentaron en el quebrantamiento del principio de autonomía.

122. Así, el cargo segundo se formuló respecto de los órganos de control y las entidades de la organización electoral, y el tercero se concretó en los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes. Esta distinción, según lo sostenido por el demandante, se fundó en el hecho de que (i) las entidades incluidas en el cargo segundo son aquellas que, pese a ser autónomas e independientes, se someten al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, mientras que las entidades consideradas en el cargo tercero son aquellas que son autónomas e independiente y, además, no están

sometidas a tal Estatuto.

123. Por esta razón, de manera concordante con dicha explicación, (ii) el cargo segundo se presentó respecto de los dos incisos controvertidos en este proceso de manera parcial, los incisos 4º y 5º del parágrafo 5º que se modificó por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019; y el cargo tercero se presentó solo respecto del inciso 5º.

124. De esta manera, para la Sala Plena, la línea argumentativa planteada por el accionante en el cargo tercero carece del requisito de certeza, pues se edifica sobre una interpretación del inciso quinto del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 que no se desprende de manera evidente del texto normativo acusado. En efecto, el reproche parte de la premisa de que la expresión "organismos autónomos" allí contenida se refiere a la totalidad de entidades que ostentan dicha naturaleza constitucional, sin distinguir si están o no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

125. En consecuencia, el cargo se construye sobre una interpretación que no se deriva objetivamente de la norma acusada, sino que fuerza un sentido no previsto por el legislador. Esta circunstancia compromete el cumplimiento del requisito de certeza, en la medida en que la demanda no controvierte un contenido normativo verificable y real, sino uno hipotético o meramente deducido desde la subjetividad del actor. Por tal razón, el cargo resulta inepto para provocar un pronunciamiento de fondo.

2.2.4. El cargo quinto, que se sustenta en la vulneración a los principios de libertad de empresa y libre competencia, no es apto por incumplir el requisito de especificidad

126. El accionante cuestiona las expresiones "todas" del penúltimo inciso y la totalidad

del último inciso del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, al considerar que vulneran la libertad de empresa y la libre competencia. Según el demandante, al imponer la obligación de acogerse a los acuerdos marco de precios cuando estos existan, se limita injustificadamente la posibilidad de los oferentes de participar en los procesos de contratación pública y se restringe la capacidad de las entidades estatales para seleccionar libremente a sus contratistas. El actor sostiene que este mecanismo reduce el campo de acción de las empresas que no forman parte de los acuerdos marco vigentes, afectando el principio de libre concurrencia y distorsionando la dinámica competitiva del mercado.

127. Sin embargo, al analizar el cargo a la luz de los requisitos de aptitud de la acción pública de inconstitucionalidad, se evidencia que no se cumple con el requisito de especificidad. Este requisito exige que la demanda defina con claridad y precisión cómo la disposición cuestionada vulnera la Constitución, identificando el contenido y alcance de los principios o derechos fundamentales presuntamente afectados. En este caso, el demandante no precisó el alcance y contenido de la libertad de empresa y la libre competencia en el contexto específico de la contratación estatal, ni detalló cómo los enunciados demandados afectan el núcleo esencial de estos principios constitucionales.

128. Para la Sala, era necesario que el demandante demostrara que las medidas cuestionadas no responden a un fin constitucionalmente válido, como la eficiencia y transparencia en la contratación pública, y que las restricciones impuestas no son necesarias ni proporcionales para alcanzar dicho objetivo. Esto resulta especialmente relevante si se considera que el artículo 333 de la Constitución protege la libre competencia como un derecho colectivo y un principio orientador de la economía, pero también habilita al Estado para intervenir en la actividad económica cuando se busca el interés general.

129. En este sentido, el actor omitió considerar que la libertad de empresa y la libre competencia no son derechos absolutos en el ordenamiento constitucional colombiano.

Aunque la Constitución reconoce la importancia de la iniciativa privada y la competencia en el mercado, también establece que estos derechos deben armonizarse con el bien común y con el deber del Estado de regular la economía para corregir fallas de mercado y evitar la concentración indebida del poder económico. La Corte Constitucional ha sido consistente en esta interpretación, tal como lo indicó en la Sentencia C-263 de 2011, en la cual sostuvo que el legislador puede intervenir en la actividad económica con el propósito de garantizar el interés general, siempre que las medidas sean razonables, idóneas y proporcionales[119]. Desde esta perspectiva, la existencia de regulaciones que estructuren la contratación pública no puede asumirse de entrada y en términos generales como una violación automática al principio de libre competencia, dejando de lado el mandato constitucional del Estado de intervenir en la economía para garantizar, por ejemplo, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

130. El actor, en esa medida, no fundamentó cómo la regulación de los acuerdos Marco de Precios impone una restricción ilegítima a la libre competencia. Bajo esta perspectiva, el demandante debía ocuparse de demostrar, al menos, que la medida (i) no persigue una finalidad constitucionalmente legítima y (ii) que no es adecuada ni necesaria para alcanzar dicho objetivo. Esto cobra aún más relevancia al considerar que, como se señaló al analizar el alcance de las medidas y según lo plantearon algunos intervinientes, los acuerdos marco de precios buscan optimizar el gasto estatal mediante un esquema de compras agregadas que pretende reducir costos y promover la eficiencia, sin impedir, en principio, el acceso de los oferentes al mercado estatal.

131. Además, el demandante no tuvo en cuenta que la implementación de los acuerdos marco de precios ha estado basada en la necesidad de corregir problemas estructurales en la contratación pública, tales como la dispersión de procedimientos, la opacidad en la selección de contratistas y el incremento innecesario de costos debido a la falta de coordinación entre las entidades estatales. Estos elementos, que fueron expuestos en la exposición de motivos y en el contexto de adopción de esta figura, son fundamentales para comprender la finalidad de la regulación y evaluar si se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. La omisión de este análisis desdibuja el alcance del cargo de inconstitucionalidad y limita la posibilidad de un juicio de constitucionalidad de fondo.

132. A propósito de lo anterior, en la Sentencia C-032 de 2017 se destacó que la intervención del Estado en la economía puede justificarse cuando existen razones de interés general que ameritan la adopción de medidas regulatorias, siempre que estas sean necesarias y proporcionadas. El actor, sin embargo, no evaluó si la obligatoriedad de los Acuerdos Marco de Precios responde a un interés general, como la eficiencia en la contratación pública, ni analizó si esta medida es idónea y proporcional para alcanzar dicho fin. Esta omisión afecta la especificidad del cargo, pues no permite establecer una relación concreta entre la medida adoptada y la afectación alegada a la libertad de empresa y la libre competencia.

133. Ahora bien, un aspecto central del cargo es la afirmación de que los acuerdos marco de precios generan una discriminación en contra de pequeños proveedores locales, quienes tendrían dificultades para competir en procesos centralizados de contratación. No obstante, el demandante no consideró que, como lo ha indicado esta Corporación, el principio de libre concurrencia exige que cualquier interesado que cumpla con los requisitos objetivos de un proceso de selección pueda participar en igualdad de condiciones, sin que ello implique la prohibición de esquemas de contratación que estructuren la participación de los oferentes[120]. La demanda careció de precisión al no analizar cómo la medida demandada afecta, de manera concreta, la participación de pequeños proveedores en el mercado estatal ni evaluó si el diseño de los Acuerdos marco de precios permite su inclusión mediante procesos abiertos y competitivos.

134. De este modo, por ejemplo, en la Sentencia C-624 de 1998 la Corte sostuvo que las restricciones a la libre competencia son constitucionalmente admisibles si buscan corregir fallas del mercado y garantizar condiciones equitativas para todos los participantes. Sin embargo, el demandante no examinó si la obligatoriedad de los Acuerdos marco de precios persigue este fin ni presentó argumentos específicos para demostrar que la medida constituye una barrera desproporcionada al acceso de oferentes al mercado estatal. Al omitir este análisis, el actor dejó de demostrar cómo la regulación afecta el núcleo esencial

de la libre competencia, limitándose a señalar, de manera general, una supuesta afectación sin sustentarla adecuadamente.

135. En conclusión, el cargo formulado por el demandante parte de una concepción imprecisa de la libertad de empresa y la libre competencia. No detalló el alcance normativo de estos principios en el contexto de la contratación estatal ni explicó cómo la medida impugnada afecta su núcleo esencial. Además, no consideró si la regulación cuestionada responde a un fin constitucionalmente legítimo, como la eficiencia en la contratación pública, ni evaluó su idoneidad y proporcionalidad para alcanzar dicho fin. En esa medida, el cargo carece de especificidad, lo que impide un juicio de constitucionalidad de fondo.

2.2.5. El cargo sexto, que se sustenta en el presunto desconocimiento de la reserva de ley orgánica no es apto por incumplir los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

136. El accionante cuestiona las expresiones “todas” del penúltimo inciso y la totalidad del último inciso del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, por presuntamente vulnerar la reserva de ley orgánica en materia de distribución de competencias, establecida en el artículo 151 de la Constitución. El demandante sostiene que la norma faculta al Ejecutivo para asignar competencias en la contratación estatal a determinadas entidades sin haber sido expedida mediante una ley orgánica, lo que representaría un vicio de procedimiento inconstitucional. Sin embargo, al analizar el cargo a la luz de los requisitos de aptitud de la acción pública de inconstitucionalidad, se evidencia que no cumple con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, lo cual impide un pronunciamiento de fondo.

137. En cuanto al requisito de certeza, este exige que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada, y no contra una

interpretación subjetiva del demandante. En ese sentido, la certeza requiere que el cuestionamiento se fundamente en un contenido normativo verificable y no en una interpretación particular del actor. En este caso, el demandante construyó su acusación sobre la premisa de que la disposición demandada introduce una redistribución de competencias en la contratación estatal.

138. Sin embargo, para la Sala la norma no reasigna funciones entre la Nación y las entidades territoriales, sino que establece un mecanismo administrativo para optimizar la gestión contractual mediante acuerdos marco de precios. En esa medida, la omisión de un análisis enmarcado en la literalidad de la norma demandada demuestra que el cargo no se dirigió contra un contenido normativo verificable, sino contra una interpretación subjetiva del accionante, lo que afecta su certeza y, en consecuencia, su aptitud para un estudio de fondo.

139. Sobre el requisito de especificidad, la demanda no explicó con precisión cómo la disposición impugnada vulnera la reserva de ley orgánica. La Corte Constitucional ha reiterado que la especificidad exige una argumentación clara y detallada sobre la oposición objetiva entre la norma acusada y el texto constitucional. Sin embargo, en este caso, el actor no se ocupó de plantear en qué medida la regulación de los Acuerdos marco de precios afecta la distribución de competencias ni explicó cómo la disposición demandada altera la estructura competencial del Estado o reasigna funciones entre los distintos niveles de gobierno. Tampoco identificó si la norma modifica la autonomía territorial o introduce una jerarquización de competencias contraria a la Constitución. La ausencia de este desarrollo específico impide un juicio de constitucionalidad de fondo, ya que no se establece un vínculo claro entre la norma cuestionada y la presunta vulneración del artículo 151 de la Constitución.

140. Asimismo, el demandante no se refirió al alcance normativo de la reserva de ley orgánica en materia de distribución de competencias ni justificó por qué la regulación de los

enunciados acusados requeriría necesariamente de una ley orgánica. De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, el Congreso expedirá leyes orgánicas para regular materias fundamentales del ordenamiento jurídico, entre ellas, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En concordancia con esto, el artículo 288 dispone que la asignación de competencias a los distintos niveles territoriales debe ser regulada por ley orgánica y ejercida conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo, la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que la reserva de ley orgánica se aplica a las normas que alteren la estructura de competencias entre los niveles de gobierno, pero no a aquellas que establecen lineamientos administrativos o procedimientos operativos dentro del ámbito de la contratación estatal. Esta distinción, que resulta fundamental para comprender el alcance de la reserva orgánica, no fue considerada en la argumentación del demandante.

141. En esta línea, la jurisprudencia de la Corte ha delimitado el alcance de la reserva de ley orgánica en varias decisiones. En la Sentencia C-600 de 1995, la Corte precisó que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales debe regularse mediante una ley orgánica solo cuando se introduzcan modificaciones estructurales en la asignación de funciones.

142. De igual manera, en la Sentencia C-077 de 2012, reafirmó que la reserva orgánica opera en asuntos relacionados con la adscripción de competencias normativas a las entidades territoriales y la estructura general del ordenamiento territorial, pero no en la regulación de procedimientos administrativos, los cuales pueden ser objeto de ley ordinaria. Sin embargo, el demandante no identificó si la disposición acusada introduce una redistribución de competencias normativas, limitándose a señalar que afecta la contratación estatal sin precisar cómo o por qué esta regulación administrativa modificaría la estructura competencial establecida en la Constitución.

143. En este contexto, el actor omitió demostrar que los enunciados demandados

afectan la estructura competencial entre los órganos del Estado o que alteran la asignación fundamental de funciones entre la Nación y las entidades territoriales. En lugar de ello, el cargo se basó en una interpretación amplia del artículo 151 de la Constitución, sin argumentar de manera específica por qué la regulación de procedimientos administrativos en la contratación estatal implicaría necesariamente una redistribución de competencias. La demanda no diferenció, por ejemplo, entre la delegación de competencias operativas, que puede realizarse mediante ley ordinaria, y la asignación de competencias normativas, que requeriría de una ley orgánica.

144. Por lo tanto, esta omisión afecta la especificidad del cargo, ya que no identifica de manera concreta el contenido y alcance de la reserva de ley orgánica en el contexto específico de la contratación estatal ni demuestra cómo los enunciados cuestionados modifican la distribución de competencias de forma estructural. Esta falta de precisión impide un análisis de constitucionalidad de fondo, pues el reproche se sustenta en una interpretación general y abstracta del artículo 151 de la Constitución sin establecer un nexo claro entre la norma demandada y una posible vulneración del orden competencial constitucionalmente establecido.

145. En cuanto al requisito de pertinencia, el reparo planteado por el demandante no se fundamentó en razones de naturaleza estrictamente constitucional, sino en consideraciones subjetivas sobre la interpretación del artículo 288 de la Constitución. La Corte ha reiterado que la pertinencia exige que el cargo se fundamente en argumentos estrictamente jurídicos y no en valoraciones personales o de conveniencia. Sin embargo, en este caso, el actor construyó su acusación a partir de una interpretación subjetiva sobre la competencia del Ejecutivo nacional para implementar Acuerdos marco de precios, sin justificar normativamente por qué esto implicaría una redistribución de competencias sujeta a reserva de ley orgánica. La falta de un fundamento jurídico sólido sobre este punto afecta la pertinencia del cargo y contribuye a poner en evidencia la ineptitud del reproche formulado por el actor.

146. Finalmente, el requisito de suficiencia tampoco se cumple, puesto que la demanda no desarrolló una argumentación que genere una duda mínima de inconstitucionalidad. Como ya se explicó, en este caso, el actor no justificó por qué la regulación de los Acuerdos marco de precios afecta la autonomía de las entidades territoriales o modifica la distribución de competencias establecida en la Ley 1454 de 2011, limitándose a plantear una contradicción normativa sin explicar su alcance o impacto constitucional.

147. En conclusión, el sexto cargo de la demanda carece de aptitud sustantiva, ya que no cumple con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para promover un juicio de constitucionalidad. La acusación se basa en una interpretación subjetiva y abstracta del contenido normativo de la disposición demandada, sin demostrar una contradicción objetiva con la Constitución ni justificar de manera específica y suficiente su alcance constitucional. Por lo tanto, la Corte deberá abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre este cargo.

3. Planteamiento del problema jurídico y esquema de solución

148. En atención a los cargos que estimó aptos la Sala Plena y que, como ya se dijo, comparten identidad argumentativa al cuestionar la autonomía administrativa de las Ramas Legislativa y Judicial, de los organismos de control, de la organización electoral y de las entidades territoriales, por lo que deben ser abordados de manera conjunta, el problema jurídico de fondo que debe resolverse en este caso es el siguiente:

¿El artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, parcialmente demandado y que modificó el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, desconoce la autonomía administrativa de las ramas Legislativa y Judicial, de los organismos de control, de la Organización Electoral y de las entidades territoriales, al establecer de manera general y prevalente el uso de los acuerdos marco de precios para la contratación de bienes y servicios de características

técnicas uniformes y de común utilización, bajo las condiciones definidas por “la entidad que señale el Gobierno nacional”, y al condicionar la posibilidad de que estas entidades diseñen sus propios acuerdos marco de precios a la ausencia de uno nacional?

149. Como metodología de decisión, a continuación, se efectuarán algunas consideraciones sobre los principios de separación de poderes y de autonomía administrativa, se hará una aproximación conceptual, normativa y constitucional a los Acuerdo marco de precios, y se abordará el alcance de la normatividad cuestionada. A partir de ello, se procederá con el análisis de fondo.

3.1. Sobre el principio de separación de poderes y autonomía de las entidades del Estado

150. El principio de separación de poderes es un pilar esencial del constitucionalismo moderno y una garantía fundamental del Estado de derecho. Su propósito es evitar la concentración del poder en un solo órgano, asegurando una distribución equilibrada de competencias y la existencia de mecanismos de control mutuo entre las distintas ramas del poder público. En este sentido, el artículo 113 de la Constitución Política establece la independencia funcional de los órganos del Estado, pero también consagra el deber de colaborar armónicamente en la consecución de los fines estatales.

151. En la Sentencia C-246 de 2004, la Corte Constitucional subrayó que el principio de separación de poderes está íntimamente vinculado con la independencia y autonomía de los órganos estatales. Cada entidad debe ejercer sus competencias sin interferencias indebidas de otras ramas, pero sin desconocer la interdependencia institucional que hace posible la gestión eficiente del Estado. De este modo, la colaboración armónica no puede convertirse en una justificación para alterar el reparto funcional de competencias o permitir que un órgano asuma funciones que constitucionalmente le corresponden a otro. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “(…) en lo que respecta a la colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder, lo que pretendió el constituyente al consagrar esta regla es que se produzca una suerte de integración de fuerzas de los

diferentes órganos estatales con el objetivo de propender por el cumplimiento de los fines del Estado”[121].

152. Sin perjuicio de lo anterior, el hecho de que exista una colaboración armónica entre los órganos del Estado no significa que se genere una ruptura entre la división de los poderes o entre el reparto funcional de las competencias asignadas a estos órganos, toda vez que no sería permitido que un determinado órgano ejerza funciones que son atribuidas a otro organismo por mandato expreso de la Constitución.

153. En esa medida, se ha señalado que “(…) el principio de colaboración armónica no puede llegar al extremo de desconocer el reparto funcional de competencias, ni el ampliamente explicado principio de división de poderes. Y por lo mismo, es errado afirmar que el principio de la colaboración armónica permite fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional. Además, el principio de colaboración armónica no puede ser transformado por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga el Ejecutivo”[122].

154. A propósito de lo expuesto, en la Sentencia C-288 de 2012 la Corte se refirió a dos modelos fundamentales de separación de poderes, desarrollados desde la teoría constitucional. El primero, basado en la doctrina de John Locke en “El segundo tratado sobre el gobierno civil”, en la que se concibe una división estricta entre los poderes del Estado, limitando al máximo su interferencia recíproca. Este, sin embargo, fue abandonado por su rigidez y por su incapacidad para evitar excesos autoritarios dentro de cada órgano. En su lugar, prevaleció el segundo modelo, desarrollado por Montesquieu en El espíritu de las leyes, a partir del cual se reconoce un sistema de frenos y contrapesos que permite el control mutuo entre los poderes públicos, evitando el abuso de autoridad y garantizando la protección de los derechos y libertades.

155. La Constitución de 1991 adopta, en esencia, este segundo modelo, en el cual la separación de poderes no es absoluta, sino que está diseñada para cumplir, al menos, dos funciones esenciales. Primera, impedir la concentración del poder y proteger los derechos y libertades individuales; y segunda, garantizar la organización eficiente del Estado mediante la especialización de funciones entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial.

156. Sobre esta segunda función, la de especialización de las ramas del poder público, se ha resaltado que "(…) la distinción entre la rama legislativa, encargada de la producción del Derecho; la rama ejecutiva, responsable de cumplir la función administrativa y la rama judicial, autorizada para resolver conflictos mediante la aplicación del Derecho; responde a un propósito básico de racionalización del poder que no sólo pretende el cumplimiento eficaz de los cometidos públicos, derivado del hecho de radicar tareas en distintos órganos y de procurar su recíproca armonía, sino que, ante todo, busca afianzar la moderación en el ejercicio del poder"[123].

157. De este modo, se reconoce que los mandatos de colaboración armónica y de control recíproco, inherentes al principio de separación de poderes, es propio de un modelo de frenos y contrapesos en el que se permite la intervención coordinada de los distintos poderes al momento de ejercer funciones. No obstante, esta Corporación ha indicado que dicha colaboración no puede extenderse al punto de (i) sustituir al órgano competente en el ejercicio de sus funciones, ni (ii) afectar su independencia o autonomía de manera tal que se vea anulada su capacidad de decisión. En concreto, se ha indicado que "(…) la colaboración en el cumplimiento de las diferentes funciones, que también hace parte de la doctrina de la separación de los poderes constitucionalmente prohijada, en ningún caso puede equivaler a la invasión del ámbito competencial confiado a alguno de ellos, ni significar desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro (…)"[124].

158. La Corte entonces ha precisado que cada una de las ramas del poder público cumple una función esencial que le otorga identidad, sin que ello las exima del mandato constitucional de colaboración armónica con los demás órganos encargados del ejercicio de otras funciones[125]. En este sentido, se ha reconocido que el equilibrio de poderes implica la posibilidad de que ciertos órganos participen, dentro de los límites constitucionales, en el ejercicio de competencias asignadas a otros, lo que permite una intervención recíproca en sus funciones sin desdibujar su autonomía.

159. Bajo dicha perspectiva, en la Sentencia C-332 de 2017, la Corte resaltó que, si bien las relaciones entre los distintos órganos del Estado forman parte del sistema de frenos y contrapesos, "(…) se estará ante la sustitución del principio de separación de poderes cuando, a pesar de que en apariencia las funciones de los poderes públicos mantienen su distinción, se prevén enmiendas que inhabilitan el ejercicio de tales competencias o las hacen materiales impracticables"[126].

160. De este modo, es claro que la diferenciación de estas funciones no es meramente formal, sino que responde a la necesidad de dotar de eficacia y legitimidad a la toma de decisiones públicas. El principio de separación de poderes de ninguna manera significa aislamiento entre las ramas del poder, sino una interacción equilibrada que respete la autonomía de cada una. Esto significa que, aunque las ramas del poder público y los órganos autónomos deben ejercer sus funciones sin injerencia externa, también deben colaborar entre sí para garantizar la eficacia del Estado unitario. En este sentido, es posible sostener que la separación de poderes se configura como un principio dinámico, que permite la coexistencia de mecanismos de articulación interinstitucional, siempre que no se afecte el núcleo esencial de independencia funcional de los órganos involucrados.

161. En desarrollo de lo anterior, la Corte ha desarrollado ampliamente el contenido de la autonomía administrativa, funcional y presupuestal. En primer lugar, la autonomía administrativa, referida la facultad de las entidades públicas para organizar su estructura

interna, adoptar sus propias decisiones operativas y regular su funcionamiento sin subordinación a otros órganos del poder público. Esta autonomía garantiza la capacidad de autogobierno de las entidades, permitiéndoles gestionar sus asuntos internos de manera eficiente y eficaz, de acuerdo con sus necesidades funcionales y operativas.

162. Por otro lado, la autonomía funcional implica la independencia en el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que les han sido atribuidas a las ramas del poder público y a los órganos autónomos e independientes. Esta autonomía asegura que puedan ejercer sus competencias sin intervención o control de otras ramas del poder público, garantizando su imparcialidad y objetividad en la toma de decisiones. La Sentencia C-253 de 2017 es importante sobre la materia, pues allí se destacó que la autonomía funcional implica la independencia en el ejercicio de las competencias asignadas, permitiendo que los órganos actúen conforme a sus propios criterios técnicos, jurídicos y administrativos, sin ser influenciados por otros poderes públicos o agentes externos.

164. Ahora bien, para determinar cuándo una norma podría afectar la autonomía funcional o administrativa de un órgano estatal, la Corte Constitucional ha identificado criterios relevantes de decisión. En la Sentencia C-376 de 2022, por ejemplo, la Corte precisó que la autonomía administrativa no excluye la posibilidad de regulación legislativa, siempre que no se altere el núcleo esencial de autogobierno ni se imponga subordinación jerárquica a las entidades autónomas. Esta decisión resalta que la regulación legislativa es válida en tanto respete la independencia operativa y organizativa de las entidades, sin imponerles esquemas administrativos que condicionen sus decisiones internas[128].

165. Asimismo, en la Sentencia C-119 de 2020[129], la Corte indicó que la autonomía funcional implica la capacidad de tomar decisiones sin injerencias externas, pero debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y la ley. En esta sentencia se enfatiza que la

autonomía funcional no es absoluta y que el legislador puede establecer directrices generales para garantizar la coordinación y la eficiencia administrativa, siempre que no se desnaturalice la independencia funcional de los órganos afectados.

166. En el mismo sentido, en la Sentencia C-189 de 2019, la Corte señaló que la autonomía presupuestal es clave para garantizar la independencia operativa, pero puede ser organizada y regulada por el legislador para asegurar la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Esta decisión precisó que la regulación presupuestal es legítima siempre que no imponga restricciones arbitrarias o condicionamientos que afecten la capacidad de las entidades para gestionar sus recursos de manera autónoma[130].

167. De igual forma, en la Sentencia C-332 de 2017, la Corte reconoció que la autonomía administrativa y funcional puede ser armonizada con principios de coordinación y concurrencia, sin que ello implique subordinación o dependencia. Esta sentencia subraya que el principio de colaboración armónica permite la existencia de mecanismos de articulación interinstitucional que faciliten la eficiencia en la gestión pública, siempre que no comprometan la independencia funcional de las entidades involucradas.

168. Estas decisiones evidencian que la autonomía funcional, administrativa y presupuestal no es absoluta, sino que debe ejercerse en armonía con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Además, la Corte ha precisado que el legislador puede intervenir en la gestión presupuestal de las entidades autónomas, siempre que respete su independencia funcional y no afecte su capacidad de autogobierno. La jurisprudencia ha sido consistente en señalar que la regulación legislativa es válida en tanto no desnaturalice la autonomía administrativa ni imponga una subordinación jerárquica que comprometa la independencia funcional de las entidades autónomas.

169. En conclusión, el principio de separación de poderes y la autonomía administrativa, funcional y presupuestal de las entidades públicas no excluyen la posibilidad de regulación legislativa, siempre que se respeten los núcleos esenciales de su independencia y autogobierno. Estas reglas de decisión serán aplicadas en el estudio de fondo para determinar si las disposiciones demandadas vulneran la autonomía de las Ramas Legislativa y Judicial, de los organismos de control y de las entidades territoriales.

3.2. Sobre los acuerdos marco de precios como instrumentos de agregación de demanda para la contratación pública en Colombia

170. Los acuerdos marco de precios son una modalidad de selección abreviada, según el artículo 2, numeral 2, literal a) de la Ley 1150 de 2007. Antes de analizar el contenido y alcance de dicho contrato, es necesario advertir que éste se consagró como un mecanismo para armonizar el régimen contractual público colombiano con los avances internacionales y lograr una mayor eficacia, eficiencia, transparencia y libre competencia en los procesos que adelantan las entidades públicas para cumplir con las tareas esenciales del Estado.

171. Internacionalmente, organizaciones como Naciones Unidas han propuesto mejorar los sistemas de contratación pública, para que éstos logren ser más eficientes, transparentes y equitativos, teniendo en cuenta que parte principal del gasto público se invierte en procesos de adquisición de bienes y servicios[131]. Este logro puede darse, entre otros, a través de los acuerdos marco, pues ellos le permiten al Estado construir una única relación jurídica con uno o varios proveedores o contratistas, quienes tendrán la función de brindar o prestar bienes y servicios con condiciones uniformes bajo un periodo determinado[132].

172. Estos acuerdos resultan favorables porque, en opinión de la doctrina[133]: (i) dinamizan el mercado especializado y abre la oportunidad a diversos competidores

(inclusive a aquellas organizaciones que representan grupos vulnerables); (ii) sirven como mecanismo anticorrupción, que reducen los extremos en los que se producen posibles actos no deseados; (iii) estandariza los procesos de adquisición de bienes y servicios y elimina las barreras de acceso al mercado, al facilitar la vinculación y mayor participación de oferentes; (iv) reduce los costos para el Estado y los oferentes, quienes no deben destinar muchos esfuerzos en la celebración consecutiva de contratos y conocen los precios de bienes y servicios desde el principio; (v) favorece el manejo de inventarios y la producción en serie; y (vi) disminuye los riesgos de litigiosidad.

173. Las ventajas se hacen más evidentes, cuando los estados acuden a unificar su política de contratación, mediante la creación de instituciones armonizadoras o directivas, que pueden brindar criterios generales (voluntarios u obligatorios, según cada modelo estatal) en la forma de adquirir unos bienes y servicios concretos[134]; asimismo, las ventajas pueden materializarse al diseñar un modelo único de contratación (debido a que no se contaría con un conjunto masivo de contratos, que deben ser celebrados en distintos momentos, sino con un contrato único, que se ejecuta progresivamente).

174. Esta lógica fue adoptada por el Estado colombiano con el paso del tiempo. Así, en un primer momento puede verse que en los Conpes 3186 de 2002 y 3249 de 2004 se indicó la necesidad de acudir a nuevos mecanismos (como la eventual adopción de medios electrónicos) y de adecuar la política pública de contratación, de modo que se mejore la asignación de recursos. Con esta iniciativa, el legislador avanzó en diferentes reformas, de las cuales debe resaltarse en la desarrollada por la Ley 1150 de 2007.

176. Luego de su incorporación, el Gobierno nacional consideró que era necesario avanzar en los procesos de contratación eficientes y encontró en los acuerdos marco de precios una oportunidad para ello. En consecuencia, sometió a debate del Congreso la

posibilidad de modificar el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, especialmente en su parágrafo 5, a través de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo.

177. La propuesta fue acogida por el Congreso de la República que discutió los siguientes argumentos: (i) es necesario simplificar y optimizar la contratación pública, pues la actual cuenta con un exceso de regulación y no incluye mecanismos para lograr que las regiones reconozcan el tamaño y grado de madurez de los mercados locales[135]; (ii) se requiere, bajo el liderazgo de la Agencia Nacional de Contratación Pública, promover como política de gobierno que dichos instrumentos integren una perspectiva amplia sobre los costos a lo largo del ciclo de vida de los productos, en conjunto con el uso obligatorio de documentos contractuales tipo durante el proceso de contratación y ejecución[136]; (iii) debe preverse que haya una sola licitación por Colombia Compra Eficiente de forma que las demás entidades puedan adherirse a sus resultados sin necesidad de asumir los costos administrativos de un nuevo proceso de selección[137].

178. El desarrollo de estas discusiones no fue pacífico, pues algunos miembros del Congreso consideraron que, en distintos casos, dejar en manos de una entidad nacional el diseño de acuerdos marco de precios podría incidir negativamente en la identificación y satisfacción de las necesidades regionales[138] y, por tanto, debía establecerse una reglamentación que disminuyera dicho impacto negativo[139]. Pese a estas críticas, logró llegarse a un consenso, que se concretó en el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 y que incorporó modificaciones importantes en el artículo 2, parágrafo 5, de la Ley 1150 de 2007, cuyo alcance normativo será abordado en el estudio de fondo que se presenta a continuación.

4. Análisis de fondo: el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, parcialmente demandado, no vulnera la autonomía administrativa de las ramas Legislativa y Judicial, de los organismos de control y de las entidades territoriales, ni contraría el principio de separación de poderes

179. Como se precisó al verificar la aptitud de la demanda, en este caso la Corte abordará el análisis de fondo de los tres cargos admitidos de manera conjunta, ya que comparten identidad argumentativa al cuestionar, en esencia, la afectación a la autonomía administrativa de las ramas Legislativa y Judicial, de los organismos de control y de las entidades territoriales, por parte de los enunciados acusados.

180. Este enfoque unificado se justifica porque los cargos admitidos coinciden en sus fundamentos normativos, basados en los artículos 113, 151 y 288 de la Constitución Política, sobre la distribución de competencias y el equilibrio entre las distintas ramas del poder público, así como el principio de autonomía territorial. En consecuencia, el análisis debe enfocarse en determinar si el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, en los enunciados específicos demandados, vulnera la cláusula constitucional de separación de poderes y la autonomía funcional y administrativa de las entidades estatales involucradas.

181. Con todo, es importante no perder de vista que en este caso no se demanda la totalidad del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sino sólo dos enunciados específicos: (i) la expresión “todas” del penúltimo inciso y (ii) la modificación introducida en el último inciso del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

182. Dichos enunciados configuran una medida legislativa correspondiente a la obligatoriedad para todas las entidades estatales, sujetas al Estatuto General de Contratación Pública, de acogerse a los acuerdos marco de precios cuando existan para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de uso común, bajo las condiciones definidas por el Gobierno nacional, a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública. Además, en el caso de las entidades contempladas en el último inciso, dicha obligatoriedad se activa ante la ausencia de acuerdos marco de precios adoptados directamente por dichas instituciones.

183. Para adelantar este análisis, es necesario definir y precisar, a continuación, el alcance de la disposición demandada. Luego, se someterá la medida a un juicio de proporcionalidad, el cual permitirá evaluar la constitucionalidad de las medidas normativas demandadas, de acuerdo con los cargos admitidos.

4.1. Definición del alcance de la regulación prevista en el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019

184. El artículo que parcialmente es objeto de cuestionamiento modificó el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, por la cual se introducen medidas de eficiencia y transparencia en materia de contratación estatal, y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

185. El artículo 2º mencionado prevé las modalidades de escogencia objetiva del contratista, incluyendo, entre ellas, la selección abreviada[140]. Este mecanismo se concreta en procesos simplificados que tienen el objetivo particular de promover la eficiencia en la gestión contractual y a ellos se acude cuando las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación, la cuantía o la destinación del bien lo permiten.

186. En atención a estos criterios, el literal a) del artículo mencionado hace referencia a los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por las entidades, para los que su adquisición o suministro opera la selección abreviada, a través de procedimientos de (i) subasta inversa, (ii) de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios, o (iii) de adquisición en bolsas de productos.

187. Modificación normativa. Por considerar que ofrece claridad a este estudio, en el siguiente esquema se muestra las modificaciones introducidas por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, y se subrayan, con énfasis especial, los acápites cuestionados por el actor, que están contenidos en el cuarto y quinto inciso. Esto, permite advertir el alcance del ajuste efectuado a la regulación de los acuerdos marco de precios:

Redacción del artículo 2o, parágrafo 5o, de la Ley 1150 de 2007

Redacción del artículo 41 de la Ley 1955

de 2019

Parágrafo 5°. 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 formará 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 las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En el caso de los Organismos Autónomos y de las Ramas Legislativa y Judicial, así como las Entidades Territoriales, las mismas podrán diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios, sin perjuicio de que puedan adherirse a los acuerdos marco a que se refiere el inciso anterior.

Parágrafo 5°. 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[141].

188. Como se observa, las modificaciones centrales que fueron introducidas con el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 son, precisamente, aquellas demandadas por el accionante. A través del inciso 4º el Legislador (i) confiere competencias al Gobierno nacional para determinar qué entidad o entidades tienen a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios, así como para reglamentar las condiciones bajo las cuales esos acuerdos son vinculantes para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública; y (ii) establece una regla que limita al Ejecutivo en la configuración de esa regulación, relacionada con los sujetos a quienes vinculan esos acuerdos marco de precios, en tanto en esta materia es el legislador el que lo establece de manera explícita.

189. Teniendo en cuenta estas dos perspectivas, para la Sala la modificación promovida por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 no recae sobre la competencia conferida, sino

sobre la regla relacionada con los sujetos, en la medida en que el enunciado original se refería a “las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, mientras que el actual precisa que es a “todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública”.

191. Así, mientras en el enunciado original se reconocía a los sujetos mencionados la competencia de diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios en cualquier caso, sin perjuicio de que, en ejercicio de su autonomía, decidieran adherir a los que se suscribieran a través de la vía prevista en el inciso 4º; en el actual inciso 5º, la posibilidad de que esos sujetos diseñen, organicen y suscriban acuerdos marco de precios está limitada solamente a los eventos en los que no exista uno suscrito por la vía del inciso 4º.

192. Trámite legislativo que condujo a la expedición del artículo 41 parcialmente demandado. De conformidad con los documentos que soportaron el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022[142], dentro de los pactos transversales se incluyó el “pacto por una gestión pública efectiva”. En este contexto, uno de los lineamientos se relacionó con el “gasto público efectivo”, que incluyó dentro de sus acciones la “simplificación y optimización de la contratación pública”.

193. En el diagnóstico sobre la contratación pública, se precisó que “Colombia carece de un régimen único de contratación pública aplicable a todas las entidades. Existe un exceso de regulación que eleva los costos de transacción; por lo tanto, disminuye eficiencias. Por último, el actual sistema no incluye mecanismos para lograr que la contratación pública en las regiones reconozca el tamaño y grado de madurez de los mercados locales, razón por la cual muchos procesos contractuales, desde el punto de vista del costo y la calidad de los bienes y servicios, no son óptimos”. Por esta razón, el objetivo 2 se refirió a “simplificar y

optimizar la contratación pública”, incluyendo:

(i) La actuación de Colombia Compra Eficiente hacia un sistema de compras sostenible, “mediante la incorporación de criterios de sostenibilidad social y ambiental en los acuerdos marco”.

(ii) Y, la acción del DNP y de Colombia Compra Eficiente para incentivar a las entidades territoriales a usar “herramientas de agregación de demanda”.

194. Por su parte, en el pacto transversal por “la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”[143], se previó la siguiente herramienta: “d. Gobiernos territoriales capaces y efectivos”, incluyendo como uno de los objetivos “promover la eficiencia en el gasto público territorial” bajo la máxima de “gastar bien”, a través, entre otras acciones, de “desarrollar acuerdos marco de precios y otros instrumentos de agregación de demanda, diferenciados para el nivel territorial, a través de Colombia Compra Eficiente”:

“Bajo el liderazgo de la Agencia Nacional de Contratación Pública, se promoverá como política de gobierno que dichos instrumentos integren una perspectiva amplia sobre los costos a lo largo del ciclo de vida de los productos, en conjunto con el uso obligatorio de documentos contractuales tipo durante el proceso de contratación y ejecución”.

195. Revisado el trámite en el Congreso de la República, se evidencia que el artículo que se propuso sobre los acuerdos marco de precios en el proyecto radicado por el Gobierno nacional no tenía los enunciados que son objeto de demanda[144]. El texto propuesto era el siguiente:

“Artículo 40. De las modalidades de selección. Modifíquese el parágrafo 5º 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 2º del literal a) del numeral 2º del presente artículo, (…).

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 las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Los Organismos Autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las Entidades Territoriales podrán diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios, sin perjuicio de que puedan adherirse a los acuerdos marco de que trata el inciso anterior". (Resaltados fuera de texto).

196. Luego, en la ponencia favorable para adelantar el primer debate conjunto en las comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado de la República,[145] se verifican las modificaciones al texto que ahora son objeto de demanda y que se resaltan enseguida:

"Artículo 40. De las modalidades de selección. Modifíquese el parágrafo 5º 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 2º del literal a) del

numeral 2º del presente artículo, (…)

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".

197. En el informe de ponencia, se relatan algunas intervenciones que se dieron alrededor de la discusión que llevó a proponer el texto antes mencionado. Así, en la subcomisión económica celebrada el 26 de febrero de 2019[146], el Departamento Nacional de Planeación al discutir este artículo precisó que permitiría "que haya una sola licitación por Colombia Compra Eficiente de forma que las demás entidades puedan adherirse a sus resultados sin necesidad de asumir los costos administrativos de un nuevo proceso de selección".

198. Algunos congresistas, sin embargo, expusieron sus reservas frente a la capacidad regional de los oferentes que serían seleccionados a través de un proceso realizado por Colombia Compra Eficiente en el orden nacional:

"El H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett (Partido Conservador) advierte que la propuesta no funcionará bien. Para justificar su opinión propone el ejemplo del uso del acuerdo marco de precios para el PAE de Córdoba, en este caso los proveedores nacionales que se seleccionaron en los Acuerdos Marco de precios no tienen capacidad regional y su ineficiencia impide la satisfacción de las necesidades de las entidades territoriales".

“El Subdirector Dorado (DNP) … [r]econoce que es un reto para Colombia Compra Eficiente poder captar a los proveedores que tienen capacidad en el nivel territorial, pero reitera que la idea es contribuir a que los territorios adopten economías de escala”.

La H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella (Centro Democrático) manifiesta que el artículo es bueno, pero que su impacto en los territorios tienen que ser moderado por la vía de la reglamentación. Sugiere entonces ajustar el artículo para que contenga un mandato en este sentido”[147].

199. En sesión del 13 de marzo de 2019, mencionada también en la ponencia conjunta para el primer debate conjunto, el subdirector general sectorial del DNP afirmó que este artículo pretende disminuir la carga administrativa “al ser Colombia Compra Eficiente quien a través de la operación primaria lleva a cabo las etapas estrictamente necesarias para asegurar la selección objetiva”. Afirma que se presentaron cuatro (4) proposiciones -sin especificar cuáles-, pero que no se acogieron.

200. En la ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado[148], el texto propuesto -con mínimos ajustes de forma- es idéntico al propuesto para el primer debate conjunto[149]. En las etapas subsiguientes no hay mayores discusiones alrededor de este artículo, destacando solamente que, en la plenaria de la Cámara de Representantes, conforme al acta n.º 051 del 1º de mayo de 2019, se votó negativamente una propuesta para eliminar este artículo.

201. En conclusión, de este recuento del trámite legislativo, la Sala considera importante destacar dos aspectos. De un lado, que la modificación objeto de análisis estuvo inspirada en la necesidad de que la gestión pública, en particular la contractual, fuera más

eficiente en términos de racionalización de los costos de transacción, e incluyera la actuación de los entes territoriales a partir de su incorporación en mercados de escala con el apoyo de Colombia Compra Eficiente. De otro lado, que una de las preocupaciones más recurrentes sobre la nueva configuración normativa recayó en los efectos negativos que la centralización propuesta podría generar en la satisfacción de las necesidades locales y en los mercados del mismo nivel.

202. Sobre esto último, como se verá a continuación, el Ejecutivo nacional intentó dar respuesta a través de su competencia regulatoria.

203. Estado normativo actual. De acuerdo con el artículo 2.2.1.2.1.2.7 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 142 de 2023, la entidad competente para diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -. Esta competencia, sin embargo, no se desarrolla de manera unilateral pues, como lo indica el mismo artículo, el uso de los acuerdos marco de precios debe estar precedida por un estudio de agregación de demanda, que tendrá en cuenta las necesidades propias de los mercados regionales, la necesidad de promover el desarrollo empresarial en las entidades territoriales a través de Mipymes. Además, debe evitar, en lo posible, la concentración de proveedores en ciertas ciudades del país.

204. La Agencia Nacional de Contratación Pública, a su vez, no desarrolla el diseño de los acuerdos marco de precios de manera autónoma e independiente. De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.2.1 del Decreto 1082 de 2015, son partícipes de la contratación pública, entre otros, las entidades estatales, cuya competencia consiste en identificar e indicar la necesidad específica de contratación[150].

205. Cuando la Agencia Nacional de Contratación Pública realiza los estudios previos (entre ellos de necesidades regionales) y cuenta con la identificación hecha por las

entidades estatales, procede a diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios. Dichos acuerdos se tornan obligatorios para todas las entidades estatales.

206. El artículo 2, parágrafo 5, inciso final, prevé una excepción a la regla, a saber, la regla de subsidiariedad. Cuando la Agencia Nacional de Contratación Pública no diseñe un acuerdo marco respecto a un bien, servicio u obra en específico, los organismos autónomos, las ramas legislativas y judicial, y los entes territoriales podrán diseñar, organizar y celebrar sus propios acuerdos marco de precios. Esta excepción armoniza dos intereses de la contratación estatal: por una parte, procura mantener concentrada la competencia del diseño y puesta en marcha de acuerdos marco y, con ello, materializar los fines de eficacia, eficiencia, transparencia y libre competencia (p. ej., reducción de costos, certeza en los precios, etc.); por otra, se espera que las entidades puedan suplir sus necesidades directamente, ante la ausencia o inacción por parte de la entidad autorizada por el Gobierno nacional[151].

207. A dicha excepción se suma otra y consiste en la posibilidad de comparar la bolsa de productos. Según el artículo 2.2.1.2.1.2.12 del Decreto 1082 de 2015, ante la ausencia de un acuerdo marco de precios, se facultó a las entidades públicas para estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos, frente a las de adelantar la adquisición respectiva por subasta inversa o un nuevo acuerdo marco de precios. Este artículo agregó que:

“Aun existiendo un Acuerdo Marco de Precios, las entidades estatales podrán acudir a las bolsas de productos, siempre que a través de este mecanismo se obtengan precios inferiores al promedio de los valores finales de las operaciones secundarias materializadas con ocasión de las órdenes de compra colocadas por las Entidades compradoras a través de la Tienda Virtual del Estado, administrada por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- durante los últimos seis (6) meses (…)”.

208. Conclusiones generales de este apartado. A partir de las consideraciones realizadas, se destacan los siguientes aspectos.

209. Primero. Los incisos 4º y 5º del artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 regulan dos situaciones diferenciables y, respecto de cada una, parece hacerse referencia a grupos de entidades que no son coincidentes:

(i) El inciso 4º, prevé que "todas las entidades sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública", en las condiciones que establezca el reglamento, deben usar los acuerdos marco de precios diseñados por la entidad que establezca el Gobierno, que no es otra actualmente que Colombia Compra Eficiente[152].

(ii) Mientras que el inciso 5º reconoce la competencia de "los organismos autónomos, las ramas legislativa y judicial, y las entidades territoriales", de diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios ante la ausencia de los acuerdos marco de precios previstos en el inciso 4º.

210. En esta dirección, no todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública pueden, ante la ausencia de acuerdos marco de precios celebrar los suyos propios; bajo esa condición solamente lo pueden hacer "los organismos autónomos, las ramas legislativa y judicial, y las entidades territoriales".

211. La pregunta que debe hacerse la Sala Plena es ¿a qué organismos autónomos se refiere el inciso 5º? Para el accionante, esta expresión incluye los órganos autónomos que, como el Banco de la República y las universidades públicas, no están sometidos al Estatuto

General de Contratación de la Administración Pública. Por esta convicción es que formuló un tercer cargo de manera independiente, por “vulneración al principio de autonomía de los organismos y entidades constitucionales autónomas e independientes”, predicable solamente del inciso 5º. Para la Corte Constitucional, sin embargo, esta interpretación le restaría efecto útil al inciso 4º y, por ello, no es una lectura admisible.

212. Segundo. En el contexto de la modificación realizada por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, la interpretación constitucional posible de la expresión “organismos autónomos” prevista en el inciso 5º, es que se refiere a los organismos autónomos sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

213. A partir del principio del efecto útil de las normas, “según el cual debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias”[153], la interpretación propuesta por el accionante restaría cualquier efecto a la expresión “entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” del inciso 4º, porque implicaría que, con independencia de dicha condición, por virtud del inciso 5º todos los órganos autónomos estarían obligados a acudir a esos acuerdos y solo en el caso de que no existan, diseñar, organizar y celebrar los suyos.

214. O, dicho de otro modo, ¿qué relevancia tendría aclarar en el inciso 4º que las entidades llamadas a usar los acuerdos marco de precios diseñados por la entidad que señale el Gobierno nacional son las sometidas a dicho Estatuto de Contratación, si el inciso 5º estaría anulando esa condición al incluir a todos los organismos autónomos? Para la Sala, por lo tanto, el inciso 5º respecto de la expresión “los organismos autónomos” solo tiene sentido si por ellos se entiende aquellos que, además, están sometidos al Estatuto General de Contratación.

215. En consecuencia, del análisis normativo efectuado se desprende con claridad que, para la Corte, la única lectura constitucionalmente admisible del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 (según la modificación introducida por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019) es aquella que entiende que la obligatoriedad de acogerse a los acuerdos marco de precios solo se aplica a las entidades estatales que están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta interpretación se desprende del inciso cuarto, en el que se establece dicha obligatoriedad en los términos que defina el reglamento, pero exclusivamente para "todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación". La expresión "todas", entonces, no puede extenderse a entidades que, por disposición legal o constitucional, se rigen por regímenes especiales o autónomos de contratación, pues ello implicaría desbordar el marco normativo que habilita al Gobierno nacional para imponer la obligación y desconocer los límites que el propio legislador trazó en el inciso.

216. De igual forma, la expresión "organismos autónomos" del inciso quinto debe ser entendida, a la luz de este alcance normativo, como referida únicamente a aquellos organismos autónomos que también están sometidos al Estatuto General de Contratación. Solo bajo esta lectura es posible armonizar el inciso quinto con el cuarto, sin restarle efecto útil a la precisión hecha por el legislador al limitar la obligatoriedad a las entidades sujetas a ese Estatuto. Si se admitiera que el inciso quinto incluye organismos autónomos no sujetos a dicho Estatuto, se produciría una contradicción normativa que anularía el límite expresamente previsto en el inciso anterior. Esta interpretación, además de resultar contraria al principio del efecto útil de las normas, introduciría un mandato generalizado sin fundamento suficiente respecto de entidades constitucionalmente diferenciadas en su régimen contractual.

217. Por lo anterior, y con el fin de asegurar una lectura conforme con la Constitución, es necesario condicionar la exequibilidad de las expresiones "todas" (inciso cuarto) y "organismos autónomos" (inciso quinto), en el entendido de que la obligatoriedad de los

acuerdos marco de precios únicamente se predica de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Este condicionamiento no altera el contenido normativo esencial de la disposición, pero evita su aplicación a entidades que, por mandato superior o legal, no se encuentran sujetas al régimen general de contratación estatal, preservando así la competencia normativa del legislador y el respeto por los regímenes especiales reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico.

218. Definido el alcance de las expresiones demandadas y precisado el condicionamiento necesario para garantizar su compatibilidad con el orden constitucional, en el sentido de que la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios se aplica únicamente a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Sala procederá ahora a examinar la razonabilidad constitucional de la medida, a partir de los cargos admitidos en este caso. Tales cargos han dado lugar a la formulación de un problema jurídico centrado en la eventual afectación a la autonomía administrativa y funcional de las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la norma, en particular las ramas Legislativa y Judicial, los órganos de control, las entidades de la organización electoral y las entidades territoriales. A partir de este marco, corresponde entonces evaluar si la medida cuestionada, bajo el alcance normativo ya definido, resulta proporcionada en relación con los fines constitucionales que busca promover.

4.2. Examen de los cargos a partir del juicio de proporcionalidad, con intensidad intermedia

219. La Sala observa que, en últimas, el actor cuestiona la medida por considerar que fija una restricción indebida a la autonomía administrativa y funcional de las entidades estatales involucradas. Planteado en esos términos el debate, la Sala considera, entonces, que el juicio de proporcionalidad constituye una herramienta útil en este caso para verificar la razonabilidad constitucional de la medida. Este enfoque permitirá analizar el caso a la luz de los principios constitucionales comprometidos, en particular, la autonomía administrativa (arts. 113 y 209, C.P.), la separación de poderes (art. 113, C.P.) y la autonomía territorial (art. 288, C.P.). Además, este juicio facilitará el examen del caso en perspectiva del margen de configuración del legislador, que en este asunto resulta indispensable considerar para

evaluar el equilibrio entre la potestad normativa del Congreso y las limitaciones que representa la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios.

220. En ese sentido, debe recordarse que el juicio de proporcionalidad es una herramienta utilizada por la Corte Constitucional para evaluar si una determinada medida, que restringe o afecta derechos constitucionales, es razonable y compatible con la Constitución. Por regla general, este juicio se estructura en tres etapas: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La idoneidad analiza si la medida es adecuada para alcanzar un fin legítimo. La necesidad evalúa si no existen alternativas igualmente idóneas, menos restrictivas para lograr ese objetivo. La proporcionalidad en sentido estricto pondera los beneficios de la medida frente a las restricciones impuestas, verificando que los primeros sean superiores a los segundos o, según el caso, los primeros no impliquen la anulación del contenido esencial de otros mandatos constitucionales.

221. En la Sentencia C-345 de 2019, esta Corporación unificó su jurisprudencia sobre la aplicación del juicio de proporcionalidad y, en particular, precisó cómo se aplica el examen de proporcionalidad en sentido estricto en función de la intensidad del juicio; ya sea débil, intermedio o estricto, pues cada uno de estos niveles tiene un alcance diferente, tal como se sintetiza enseguida.

222. En el caso del juicio débil, la Corte definió que no se aplica el examen de proporcionalidad en sentido estricto. En esta intensidad, solo se verifica que la medida no sea arbitraria o caprichosa, es decir, que tenga una justificación mínima y que, en últimas, su finalidad no esté prohibida por la Constitución. En estos casos, la Corte se limita a analizar la idoneidad de la medida, sin ponderar sus efectos sobre otros principios constitucionales, pues se presume la constitucionalidad de la norma, otorgando un amplio margen de apreciación al legislador. Según se dijo, esto ocurre, por ejemplo, en materias económicas y tributarias, en política internacional o cuando se examinan normas preconstitucionales que siguen produciendo efectos.

223. En el juicio intermedio, por su parte, la proporcionalidad en sentido estricto se aplica con un rigor moderado. En estos casos, se “ordena que el fin sea constitucionalmente importante y que el medio para lograrlo sea efectivamente conducente”. Y en términos de proporcionalidad, se debe verificar que la medida no sea evidentemente desproporcionada, es decir, que no resulte manifiestamente irrazonable. Este juicio se aplica, por ejemplo, cuando la medida afecta derechos constitucionales no fundamentales o cuando establece acciones afirmativas para grupos históricamente discriminados.

224. A su vez, en el juicio de mayor intensidad, la proporcionalidad en sentido estricto se aplica con el máximo rigor. La Corte verifica que la medida no sea desproporcionada en ningún sentido, es decir, que los beneficios de la norma justifiquen plenamente las restricciones impuestas a los derechos afectados. Para ello, se realiza una ponderación exhaustiva de los principios constitucionales involucrados, evaluando si el fin perseguido es imperioso, si la medida es idónea, si el medio es necesario y si los beneficios superan los costos en términos de derechos fundamentales. Este juicio se aplica, por ejemplo, cuando la medida (i) utiliza criterios sospechosos como raza, género o religión; (ii) afecta gravemente un derecho fundamental; (iii) impacta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o grupos marginados, o (iv) crea un privilegio injustificado.

225. En el caso que ahora se estudia, la Sala considera pertinente aplicar un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, dado que las medidas legislativas cuestionadas acarrean una presunta restricción sobre la autonomía administrativa y funcional de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación Pública, sin afectar directamente un derecho fundamental ni utilizar criterios sospechosos de discriminación. En últimas, se trata de la obligatoriedad de acogerse a los acuerdos marco de precios en la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de uso común, lo cual, según el actor, incide en la capacidad de decisión administrativa de las entidades involucradas.

226. Además, la intensidad intermedia es aplicable en este caso porque las medidas se inscriben en el ejercicio del margen de configuración del legislador en materia de contratación pública, ámbito en el cual el Congreso cuenta con un margen amplio de apreciación para garantizar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto en los artículos 150 y 209 de la Constitución. Sin embargo, este margen de configuración legislativa encuentra límites en los principios constitucionales de autonomía administrativa y autonomía territorial, consagrados en los artículos 113 y 288 de la Constitución, los cuales deben preservarse frente a posibles restricciones irrazonables o desproporcionadas. Estas consideraciones pueden analizarse adecuadamente mediante este nivel de escrutinio.

227. Precisada la intensidad intermedia como el nivel de escrutinio aplicable en el presente caso, corresponde ahora examinar la idoneidad de la medida legislativa cuestionada, lo cual implica identificar un fin constitucionalmente importante que justifique su adopción. Para la Sala, la medida impone a todas las entidades estatales la obligatoriedad de acogerse a los acuerdos marco de precios para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de uso común, bajo las condiciones definidas por el Gobierno nacional a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública. Este mandato tiene como fin principal garantizar la eficiencia y transparencia en la contratación pública, objetivos que se alinean con el principio de economía en la administración de recursos públicos y la lucha contra la corrupción, reconocidos como fines constitucionalmente importantes conforme a lo dispuesto en los artículos 209 y 334 de la Constitución.

228. En efecto, el artículo 209 establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de eficiencia, economía y transparencia, orientando la gestión pública hacia el buen uso de los recursos públicos. De igual manera, el artículo 334 dispone que el Estado debe intervenir en la economía para racionalizar la utilización de los recursos y garantizar su eficiente asignación, promoviendo así la transparencia y la eficiencia en la contratación estatal.

229. El fin constitucionalmente importante de la medida, entonces, se concreta en racionalizar la adquisición de bienes y servicios, garantizando economías de escala, precios competitivos y condiciones homogéneas en los procesos de contratación estatal. Además, la adopción de acuerdos marco de precios homogenizados pretende reducir la discrecionalidad administrativa, para minimizar riesgos de corrupción y conflictos de intereses en la selección de proveedores. De este modo, la medida busca contribuir a fortalecer la transparencia y la integridad en la gestión pública, principios directamente vinculados con el interés general y la moralidad administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución.

230. En este sentido, la medida no solo responde a un fin legítimo, sino que también persigue un fin constitucionalmente importante, ya que promueve la eficiencia y transparencia en la contratación pública, buscando garantizar el uso racional de los recursos del Estado y la protección del interés general. Por tanto, la idoneidad de la medida queda debidamente justificada en tanto persigue un objetivo legítimo y relevante en términos constitucionales.

231. Ahora bien, como ya se indicó, en el marco de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, tampoco se exige demostrar que la medida sea indispensable ni que no existan alternativas menos restrictivas, sino constatar que sea efectivamente conducente para alcanzar el fin constitucionalmente importante identificado, esto es, garantizar la eficiencia y transparencia en la contratación pública.

232. En este caso, la medida establece, en el penúltimo inciso, la obligatoriedad de acogerse a los acuerdos marco de precios para todas las entidades estatales sujetas al Estatuto General de Contratación Pública cuando existan para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de uso común. Esta disposición tiene como

propósito homogeneizar las condiciones de contratación, reducir la dispersión de precios y aprovechar economías de escala, racionalizando así el uso de los recursos públicos y garantizando transparencia en la selección de proveedores. La efectiva conducencia de esta regla general se sustenta en el hecho de que la centralización de compras busca permitir negociar condiciones más favorables para el Estado, asegurando precios competitivos, calidad homogénea y términos contractuales equitativos para todas las entidades involucradas.

233. Por otro lado, el último inciso establece una obligatoriedad condicionada para ciertas entidades específicas ("los organismos autónomos, las ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales"), las cuales "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. Estas condiciones diferenciales responden, precisamente, a la naturaleza especial de estas entidades, las cuales requieren un tratamiento que responda a sus funciones constitucionales específicas y necesidades operativas particulares. Sin embargo, la efectiva conducencia de esta disposición se justifica en la capacidad del Gobierno nacional de modular la obligatoriedad según las condiciones específicas de contratación, garantizando así eficiencia y transparencia sin imponer una regla rígida y uniforme.

234. La diferenciación entre el penúltimo y último inciso permite, entonces, una regulación adaptativa, pues establece una regla general de obligatoriedad para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública, pero condiciona su aplicación para aquellas con necesidades especiales, salvaguardando así su autonomía administrativa en función de sus características institucionales particulares. Al mismo tiempo, se asegura la efectiva conducencia de la medida al permitir al Gobierno nacional evaluar caso por caso la necesidad de aplicar los Acuerdos marco de precios, ajustando la obligatoriedad en consideración de las necesidades administrativas de las entidades relacionadas específicamente en el último inciso de la disposición.

235. En este contexto, es posible sostener que la medida es efectivamente conducente para alcanzar el fin constitucionalmente importante de eficiencia y transparencia en la contratación pública, ya que persigue un uso racional de los recursos del Estado, homogeniza las condiciones de contratación y reduce la discrecionalidad administrativa, contribuyendo así a la transparencia en la gestión pública. La modulación de la obligatoriedad según las características institucionales de las entidades específicas también garantiza un balance adecuado entre la eficiencia en la contratación y la autonomía administrativa de las entidades estatales.

236. Superado así el análisis de necesidad, corresponde ahora evaluar la proporcionalidad en sentido estricto. Como ya se indicó, la Sentencia C-345 de 2019 constituye un referente jurisprudencial central en la estructuración del juicio de proporcionalidad, en tanto unificó las divergencias existentes hasta entonces en la jurisprudencia sobre la aplicación del análisis en sus distintas intensidades. En dicha decisión, la Corte expresamente afirmó que, por regla general, el examen de proporcionalidad en sentido estricto debe aplicarse tanto en el juicio intermedio como en el juicio estricto, con el fin de evitar la arbitrariedad del legislador y optimizar los mandatos superiores.

237. En particular, en la mencionada Sentencia, la Corte indicó expresamente lo siguiente: "[l]a Sala considera pertinente aclarar y unificar la jurisprudencia en este punto y advertir que la proporcionalidad en sentido estricto debe estudiarse por el juez constitucional con algunos matices, por regla general, tanto en el juicio intermedio como en el estricto, mas no en el débil, de manera que se sigan los pasos del test europeo, que incluye la proporcionalidad en sentido estricto, así como la lógica de las intensidades del juicio estadounidense. Esta postura se justifica en la pretensión de evitar la arbitrariedad del Legislador y optimizar los mandatos superiores."

238. De este modo, la exclusión del análisis de la proporcionalidad en sentido estricto solo se predica del juicio débil, en el que la Corte reconoce una mayor deferencia hacia la libertad de configuración del legislador. En contraste, cuando se aplica un juicio intermedio,

como en el presente caso, el juez constitucional sí debe valorar la proporcionalidad en sentido estricto, aunque de forma cualificada y no exhaustiva, atendiendo a un estándar de no evidente desproporcionalidad.

239. Esta distinción también fue aclarada por la Corte al establecer que "en el juicio intermedio […] se debe verificar que la medida no sea evidentemente desproporcionada, en tanto que, en el juicio estricto, se debe verificar que no sea desproporcionada."

240. En consecuencia, la proporcionalidad en sentido estricto no se excluye del juicio intermedio, sino que se adapta a su intensidad. En particular, la no evidente desproporción exige que el grado de restricción de los principios interferidos por la medida juzgada se encuentre, en algún grado, compensado por la importancia de satisfacer las finalidades que con ella se persiguen.

241. Aplicar este estándar al caso en estudio es particularmente relevante, ya que la disposición acusada introduce una regla general de obligatoriedad contractual que recae sobre entidades estatales con autonomía constitucionalmente reconocida, bajo el alcance normativo previamente establecido, lo cual requiere ponderar con cuidado la relación entre los fines legítimos perseguidos por el legislador (v. gr. eficiencia, transparencia, moralidad administrativa) y las restricciones impuestas sobre las funciones propias y la capacidad decisional autónoma de esas entidades.

242. De este modo, en relación con el caso objeto de análisis, la Sala evidencia que la medida cuestionada establece, en el penúltimo inciso, la obligatoriedad de acogerse a los acuerdos marco de precios para todas las entidades estatales sujetas al Estatuto General de Contratación Pública, mientras que en el último inciso impone una obligatoriedad condicionada para ciertas entidades específicas, dependiendo de lo que disponga el Gobierno nacional. La evaluación de proporcionalidad en sentido estricto debe considerar,

entonces, la diferencia en el alcance de la obligatoriedad según el tipo de entidad estatal afectada.

243. En cuanto al penúltimo inciso, la regla general de obligatoriedad para todas las entidades estatales impone una restricción directa a la autonomía administrativa, al exigir que se sujeten a los Acuerdos marco de precios en la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de uso común. Sin embargo, para la Sala esta limitación no resulta manifiestamente irrazonable, dado que la medida procura optimizar el uso de recursos públicos, homogeneiza las condiciones de contratación, reduce la dispersión de precios y disminuir la discrecionalidad administrativa, contribuyendo así a la eficiencia y transparencia en la contratación pública, conforme a lo dispuesto en los artículos 209 y 334 de la Constitución.

244. Ahora bien, como se desprende del análisis del alcance de la disposición que ya se hizo previamente, la obligatoriedad de acogerse a los acuerdos marco de precios, una vez condicionado su alcance a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación, sigue cobijando a las entidades territoriales, los órganos de control y las entidades de la organización electoral, en tanto sujetos comprendidos dentro de ese régimen. Estas entidades fueron precisamente aquellas respecto de las cuales el accionante centró el reproche constitucional que ha sido admitido para análisis de fondo, al considerar que la medida cuestionada comprometía de forma indebida su autonomía funcional y administrativa. Por tanto, es necesario, a continuación, valorar si la imposición de esta regla general compromete de manera manifiestamente irrazonable la autonomía que la Constitución les reconoce.

245. Para la Sala, por un lado, al ponderar los beneficios frente a las restricciones, observa que la medida fortalece la transparencia administrativa al reducir los riesgos de corrupción y conflictos de intereses en la selección de proveedores, al tiempo que garantiza condiciones homogéneas y equitativas para todas las entidades estatales, sin que ello

implique una afectación desproporcionada a su capacidad de gestión contractual, dado que la obligación solo aplica para bienes y servicios de características técnicas uniformes y no para adquisiciones especializadas o de características particulares. Esta modulación en el ámbito de aplicación asegura un equilibrio razonable entre la eficiencia en la contratación y la autonomía administrativa de las entidades estatales.

246. Por otro lado, respecto al último inciso, la obligatoriedad condicionada para ciertas entidades específicas garantiza un balance adecuado entre la eficiencia en la contratación pública y la autonomía administrativa, ya que permite al Gobierno nacional modular la obligatoriedad según las necesidades institucionales de estas entidades, preservando así su capacidad de gestión contractual en función de sus características operativas particulares.

247. Bajo esa óptica, para la Sala Plena de la Corte Constitucional los acuerdos marco de precios constitucionalmente deben entenderse como una herramienta de gestión eficiente de los recursos públicos y no como una forma de interferencia en la autonomía de los poderes públicos. Esto permite observar, entonces, que la demanda parte de una premisa equivocada al suponer que la contratación estatal de cada entidad pública debe mantenerse al margen de cualquier esquema de articulación. En realidad, la contratación pública supone un ámbito de regulación general que el legislador puede desarrollar de manera amplia, sin que ello implique una afectación a la independencia de las entidades contratantes.

248. Ahora bien, la Corte aclara que este examen se limita a constatar que los acuerdos marco de precios, en tanto herramienta normativa y en el marco de la medida objeto de revisión, pueden ser adoptados por el legislador como una opción de política pública en materia de contratación estatal, siempre que se respeten los límites constitucionales. La Corte no realiza una valoración sobre la conveniencia, eficacia o superioridad de este instrumento frente a otros modelos posibles, ni lo presenta como un esquema preferente de gestión pública. El análisis que acá se adelanta, entonces, no se deriva de una adhesión

institucional a los méritos de la herramienta, sino del reconocimiento de que el legislador goza de un margen de configuración normativa en este ámbito, las finalidades que persigue, y que dicha opción no resulte, en sí misma, contraria al orden constitucional.

249. Con estas precisiones, a continuación la Sala procederá a examinar con mayor detalle si la medida impugnada resulta manifiestamente irrazonable al ser aplicada a las entidades respecto de las cuales el actor formuló su reproche principal de afectación a la autonomía. Esto es, las ramas Legislativa y Judicial, los órganos de control, la organización electoral y las entidades territoriales, cuyas competencias constitucionales, según la demanda, podrían verse comprometidas si la reglamentación de la medida no respeta los límites propios de su autonomía funcional y administrativa.

La medida objeto de revisión frente a las ramas Legislativa y Judicial

250. En la Sentencia C-285 de 2016, la Corte señaló que el principio de separación de poderes no impide la existencia de mecanismos de articulación entre las distintas ramas del poder público, siempre que estos no desnaturalicen las funciones que les han sido atribuidas constitucionalmente[154].

251. En el mismo sentido, la Sentencia C-373 de 2016 precisó que la independencia de los órganos estatales no puede interpretarse como una exclusión total de las normas generales de administración pública, sino que debe garantizarse en lo que respecta al ejercicio de sus funciones misionales. Bajo esta interpretación, la regulación de los acuerdos marco de precios no desconoce la autonomía de la rama Legislativa ni de la rama Judicial, sino que impone un criterio de eficiencia en la contratación estatal que no incide en el ejercicio de sus competencias esenciales.

252. Ahora bien, el argumento de la demanda sobre la supuesta vulneración de la

autonomía presupuestal de las ramas legislativa y judicial también carece de fundamento. La autonomía presupuestal no implica la potestad plena de sustraerse de las normas generales de contratación pública ni de excluirse de las reglas que buscan garantizar el uso eficiente de los recursos del Estado. En línea con lo explicado por algunos intervinientes, la Sala considera que los enunciados acusados no afectan la autonomía presupuestal de las ramas del poder público, en tanto se limitan a establecer un mecanismo de racionalización del gasto sin interferir en la gestión de los recursos asignados. Como lo indico, con acierto, el Departamento Nacional de Planeación, los acuerdos marco de precios no eliminan la facultad de las entidades para definir sus necesidades contractuales, sino que procuran un marco común para la adquisición de bienes y servicios, en aras de garantizar la eficiencia y la transparencia.

253. Este planteamiento es coherente con la interpretación constitucional que la Corte ha desarrollado sobre la autonomía de los órganos del Estado. Al respecto, en la Sentencia C-949 de 2001 se indicó que imponer lineamientos generales en materia de contratación no constituye una intromisión indebida, sino una regulación legítima orientada a la eficiencia administrativa.

254. Del mismo modo, en la Sentencia C-373 de 2016 se precisó que la independencia de las ramas no excluye de ninguna manera la aplicación de normas comunes en aspectos administrativos, siempre que no interfieran con el ejercicio de sus funciones misionales. No existe, entonces, una prohibición constitucional que impida a la rama Legislativa o a la rama Judicial seguir lineamientos generales en materia de contratación pública, siempre que se respete la capacidad de administrar sus recursos dentro de las reglas establecidas.

255. En ese sentido, es claro que el deber de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de atender los acuerdos marco de precios, incluido en la expresión “todas”, no desconoce la autonomía de las ramas del poder, sino que persigue un fin constitucionalmente legítimo y relevante, como lo es la

racionalización del gasto público y la transparencia en la contratación estatal. En todo caso, para la Sala es necesario no perder de vista que la lectura del enunciado “todas”, contenido en el penúltimo inciso del parágrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, no puede realizarse de manera aislada, sino en conjunto con el contexto normativo que lo acompaña y de acuerdo con el alcance que, en esta providencia, se ha establecido.

256. Este inciso establece que el Gobierno nacional señalará la entidad encargada de diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios, y que la reglamentación determinará las condiciones bajo las cuales su uso será obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. La presencia de la expresión “todas” debe interpretarse, entonces, a la luz de la facultad reglamentaria otorgada y sus límites, lo que implica que el mandato de obligatoriedad no es absoluto ni incondicional, sino que claramente está supeditado al respeto por los contenidos constitucionales y legales, como lo es la autonomía de las ramas del poder público, esto es, siempre que no se interfiera con las funciones esenciales de cada una de ellas.

257. En otras palabras, el enunciado no es inconstitucional si se entiende –como lógicamente se desprende de su contexto normativo– que el reglamento que establece la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios debe ser elaborado bajo los parámetros de respeto a la autonomía e independencia funcional de las ramas del poder público. Esta interpretación garantiza que las disposiciones demandadas sean compatibles con el principio de separación de poderes y mantiene intacta la capacidad de las ramas legislativa y judicial para ejercer sus funciones misionales de manera autónoma, mientras se asegura la eficiencia y transparencia en la contratación estatal.

258. Del mismo modo, el último inciso demandado, al permitir a las ramas Legislativa y Judicial diseñar, organizar y celebrar sus propios acuerdos marco de precios en ausencia de uno nacional, no solo respeta su autonomía, sino que la fortalece al otorgarles la posibilidad de gestionar de manera independiente su contratación cuando el mecanismo centralizado

no cubra sus necesidades. Para la Corte, la norma reconoce expresamente la facultad de autogobierno de las ramas al habilitarlas para crear sus propios acuerdos marco de precios ante la ausencia de un esquema definido por la entidad designada por el Gobierno nacional y con los criterios constitucionales anteriormente mencionados.

259. Así, esta última disposición constituye una manifestación clara de la capacidad de las entidades para administrar sus recursos, garantizando que la falta de un acuerdo marco de precios centralizado no se convierta en un obstáculo para la gestión eficiente de sus recursos. En esa medida, la norma ofrece un margen de flexibilidad que asegura que las ramas puedan cumplir con sus funciones de manera autónoma y eficiente, preservando su capacidad de autogestión y respetando su independencia institucional.

260. Ahora bien, tampoco es correcto afirmar que ambos preceptos desconocen especialmente la independencia de la rama Judicial. La independencia judicial se predica de la función jurisdiccional y de las garantías necesarias para su ejercicio, pero no significa que la administración de justicia deba estar exenta de regulaciones administrativas generales. En la Sentencia C-373 de 2016 se dejó claro que la regulación de los procedimientos administrativos dentro de la rama Judicial no puede confundirse con una afectación a su independencia funcional[155]. Así, los acuerdos marco de precios no interfieren con la actividad judicial ni condicionan el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que establecen criterios generales para la adquisición de bienes y servicios de uso común, sin alterar el núcleo esencial de la independencia de los jueces ni de los tribunales.

261. A partir de lo expuesto, en principio, para la Sala las medidas que se derivan de los enunciados demandados no están diseñadas para afectar la autonomía de las ramas del poder público, sino para asegurar que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y transparente, en concordancia con los principios que rigen la función administrativa. La Corte ha sido clara en señalar que las entidades públicas pueden estar sometidas a normas de contratación estatal sin que ello implique una violación de su

autonomía, siempre que dichas normas no interfieran con el ejercicio de sus funciones esenciales. En este caso, no existe una afectación evidente de la independencia de la rama Judicial ni a la autonomía de la rama Legislativa que lleve, como lo pretende el actor, a declarar la inconstitucionalidad de los acápites demandados.

262. Con todo, la Sala estima necesario reforzar una dimensión fundamental del análisis constitucional que aquí se adelanta, relacionada la sujeción de las ramas del poder público, y en particular de la Rama Judicial, a mecanismos generales de articulación administrativa como los acuerdos marco de precios. Como ya se indicó, este tipo de articulación no puede desconocer los límites estructurales que impone la Constitución en materia de separación de poderes y autonomía funcional. En esta providencia ha quedado claro que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la independencia de las ramas del poder no implica su exención absoluta frente a regímenes administrativos comunes, pero sí exige que cualquier sujeción normativa preserve el núcleo esencial de las competencias misionales que justifican su existencia como órganos diferenciados del Estado.

264. En consecuencia, para la Sala es claro que el alcance de los acuerdos marco de precios no puede concebirse de manera tal que restrinja la operatividad de los despachos judiciales, introduzca rigideces administrativas o presupuestales incompatibles con la función jurisdiccional, o imponga condiciones de contratación que afecten la continuidad, suficiencia o calidad de los bienes y servicios necesarios para la prestación del servicio de justicia.

265. Así, si bien la medida legislativa no resulta, en abstracto, manifiestamente irrazonable ni desproporcionada, su aplicación concreta dependerá del ejercicio reglado y constitucionalmente adecuado de la potestad reglamentaria, en los términos que esta Corporación ha reconocido. En ese sentido, la habilitación normativa para diseñar y hacer

obligatorio el uso de acuerdos marco de precios debe leerse a la luz del principio de interpretación conforme, lo cual implica que su implementación debe respetar los márgenes de autonomía institucional que la Constitución reserva para las ramas del poder público, en particular para la rama Judicial.

266. En tal sentido, la exequibilidad de la medida debe quedar supeditada a que el reglamento que module la aplicación de los acuerdos marco de precios no interfiera con el desarrollo independiente de las funciones constitucionales de las ramas Legislativa y Judicial, especialmente en lo que respecta a su capacidad de definir autónomamente las condiciones operativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones esenciales, y de administrar los recursos asignados sin imposiciones que desnaturalicen su rol institucional.

La medida objeto de revisión frente a los órganos de control y organización electoral

267. Ahora bien, sobre la autonomía de los órganos de control y de las entidades de la organización electoral; aquella está reconocida, principalmente, en los artículos 113, 267 y 265 de la Constitución. El artículo 113 establece que, además de las ramas del poder público, existen otros órganos autónomos e independientes encargados de cumplir funciones esenciales del Estado, como el control fiscal y la organización electoral. El artículo 267 consagra la autonomía de la Contraloría General de la República en el ejercicio del control fiscal, señalando que esta vigilancia debe realizarse de manera posterior y selectiva, sin interferencias externas. Por su parte, el artículo 265 otorga al Consejo Nacional Electoral facultades de inspección y vigilancia en materia electoral, garantizando su independencia operativa y administrativa.

268. La Corte Constitucional ha desarrollado ampliamente el contenido de esta autonomía, a partir de lo cual es posible señalar que aquella se expresa, en esencia, en tres dimensiones: administrativa, presupuestal y funcional. La autonomía administrativa implica

la facultad de estas entidades para definir su estructura interna, regular su funcionamiento y adoptar decisiones sobre su gestión sin subordinación a otros órganos del poder público. La autonomía presupuestal les permite manejar sus recursos de manera independiente, asegurando que su financiamiento no dependa de decisiones arbitrarias de otros poderes del Estado. La autonomía funcional, por su parte, garantiza que puedan cumplir con sus atribuciones sin interferencias que puedan comprometer su imparcialidad y eficacia[156].

269. No obstante, esta autonomía tampoco es absoluta. La Corte ha dejado claro que los órganos autónomos e independientes también están sujetos a las normas generales del ordenamiento jurídico y a los principios constitucionales de eficiencia, transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. En la Sentencia C-832 de 2002, la Corte sostuvo que "la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder", lo que significa que no pueden operar sin ningún tipo de regulación. En la misma línea, en la Sentencia C-499 de 1998, la Corte indicó que, en materia de órganos de control, la autonomía se vulnera cuando se somete al control previo o posterior de otra autoridad las decisiones que aquellos adoptan en ejercicio de sus funciones constitucionales. Este último pronunciamiento es relevante, pues distingue entre la regulación administrativa legítima y una interferencia indebida en la función de control.

270. A la luz de esta jurisprudencia, la aplicación de los acuerdos marco de precios no puede considerarse una afectación indebida de la autonomía de estos órganos. Como ya se dijo, estos acuerdos son mecanismos diseñados para optimizar la contratación pública, garantizando eficiencia en la adquisición de bienes y servicios de características uniformes. No suponen una intervención del Ejecutivo nacional en la gestión interna de las entidades de control y de la organización electoral, sino que establecen una regla general en materia de contratación, que no interfiere con sus competencias esenciales. De este modo, la regulación de los acuerdos marco de precios no impone limitaciones arbitrarias a la gestión de estos órganos, sino que se enmarca dentro de los principios constitucionales que rigen la administración pública.

271. Respecto de la expresión “todas”, se observa que esta incluye a los órganos de control y a las entidades de la organización electoral dentro del ámbito de aplicación de los acuerdos marco de precios, los cuales serán obligatorios en las condiciones que determine un reglamento expedido por la entidad designada por el Gobierno nacional. Esta obligatoriedad, sin embargo y como ya ha quedado suficientemente claro en esta providencia, no es absoluta ni incondicionada, ya que el reglamento debe respetar los límites que impone la Constitución, garantizando que la autonomía funcional, administrativa y presupuestal de estos órganos no sea vulnerada. Esto lleva a no perder de vista que las normas generales de contratación son legítimas siempre que no interfieran con las competencias esenciales de los órganos autónomos, lo que permite concluir que la expresión “todas” no desconoce dicha autonomía, sino que la somete a un marco normativo que debe ser constitucionalmente respetuoso.

272. Por su parte, el último inciso demandado prevé que, en ausencia de un acuerdo marco de precios diseñado por la entidad que señale el Gobierno, los órganos de control y las entidades de la organización electoral podrán diseñar, organizar y celebrar sus propios acuerdos marco de precios. En consecuencia, la disposición preserva su autonomía para gestionar sus recursos de manera independiente cuando el mecanismo centralizado no esté disponible, lo que refuerza su independencia institucional.

273. Asimismo, los enunciados acusados no excluyen la posibilidad de que los órganos de control gestionen sus contratos de manera independiente cuando el mecanismo de acuerdos marco de precios no sea aplicable. En este sentido, la Corte ha señalado que los esquemas generales de contratación no desconocen la autonomía de las entidades públicas, siempre que no las priven de su capacidad de decisión en la ejecución de sus competencias.

274. A propósito de ello, en la Sentencia C-380 de 2019, la Corte indicó que “la autonomía se encuentra limitada por el principio de centralización política, el cual se

traduce, entre otros, en la potestad del legislador para regular ciertos aspectos de la organización y funcionamiento de las entidades territoriales". Esta lógica es extensible a los órganos de control y a las entidades de la organización electoral, que, si bien gozan de autonomía en su funcionamiento, también deben someterse a los marcos regulatorios generales que buscan asegurar la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

275. En este contexto, y a partir del análisis anterior, la Sala considera que la medida de obligatoriedad de los acuerdos marco de precios para los órganos de control y la organización electoral no resulta manifiestamente irrazonable, en la medida en que, por su naturaleza, no interfiere directamente con sus funciones constitucionales esenciales, ni con su capacidad decisoria sobre qué contratar ni cuándo hacerlo. No obstante, el carácter general de la medida y la sujeción a una reglamentación posterior, prevista expresamente en el enunciado demandado, hacen necesario precisar que la validez constitucional de la obligatoriedad no puede desvincularse del respeto estricto por el régimen de autonomía funcional, administrativa y presupuestal que ampara a estos órganos.

276. Así, la expresión "todas", contenida en el penúltimo inciso del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, debe ser entendida como una remisión condicionada a lo que disponga el reglamento, y ese reglamento, a su vez, no puede imponer condiciones que, en la práctica, impidan o dificulten irrazonablemente el cumplimiento independiente y eficaz de las funciones que la Constitución le asigna a estos órganos. Esto incluye, entre otras cosas, asegurar que la adopción de los acuerdos marco de precios no interfiera con el desarrollo autónomo de procesos de control fiscal, disciplinario o electoral; que no introduzca rigideces que comprometan su capacidad operativa o de respuesta oportuna, y que no condicione el uso de los recursos públicos a decisiones o criterios que desconozcan sus competencias institucionales.

277. En suma, la Sala insiste en que la exequibilidad de las expresiones acusadas debe

condicionarse a que, tratándose de los órganos de control y de las entidades de la organización electoral, la reglamentación que module la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios también debe respetar los límites derivados de la autonomía institucional de estas entidades, en particular sus funciones esenciales y competencias propias. Solo bajo este entendimiento es posible preservar el equilibrio entre el principio de eficiencia administrativa y el principio de autonomía de estos organismos, ambos componentes esenciales del modelo constitucional colombiano.

La medida objeto de análisis frente a la autonomía de las entidades territoriales

278. Ahora bien, en relación con el principio de autonomía territorial, consagrado esencialmente en los artículos 287, 288 y 305 de la Constitución, no puede perderse de vista que éste busca establecer un equilibrio entre la descentralización y la unidad del Estado. El artículo 287 reconoce que las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, gestionar sus recursos y participar en las rentas nacionales. No obstante, este reconocimiento no significa que su autonomía esté exenta de límites normativos. El artículo 288 aclara que la distribución de competencias debe sujetarse a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales garantizan que la autonomía territorial se armonice con la coherencia y eficiencia del Estado. Por su parte, el artículo 305 otorga a los gobernadores la responsabilidad de ejecutar políticas dentro del marco de la Constitución y la ley, asegurando una interacción ordenada entre el nivel nacional y los niveles locales.

279. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha precisado que la autonomía territorial no equivale a soberanía ni puede interpretarse como un espacio exento de regulaciones generales. En la Sentencia C-894 de 2003, esta Corporación advirtió que la descentralización no puede convertirse en una excusa para fragmentar la gestión estatal ni para sustraer a los entes territoriales de normas que garantizan la eficiencia en la

administración pública[157]. De manera similar, en la Sentencia C-010 de 2013, se subrayó que la autonomía territorial implica la capacidad de tomar decisiones dentro de un marco normativo que preserve la coherencia del ordenamiento jurídico y asegure la prestación efectiva de los servicios públicos. La aplicación de los acuerdos marco de precios se inscribe precisamente dentro de estos criterios, pues busca estandarizar la contratación en rubros específicos sin alterar las competencias esenciales de las entidades territoriales.

280. El último inciso demandado establece que las entidades territoriales deben adherirse a los acuerdos marco de precios cuando existan, permitiendo que diseñen sus propios acuerdos en ausencia de estos. La demanda sugiere que esta disposición lesiona su capacidad de gestionar autónomamente la contratación de bienes y servicios, pero esta apreciación desconoce que la regulación de la contratación pública es una función legítima del legislador y que el hecho de establecer parámetros de eficiencia en la adquisición de bienes no priva a las entidades territoriales de su margen de acción en la administración de los recursos públicos.

281. La Corte ha señalado en múltiples decisiones que el establecimiento de procedimientos contractuales uniformes no es incompatible con la autonomía territorial cuando responde a propósitos constitucionalmente legítimos. En la Sentencia C-119 de 2020, por ejemplo, se determinó que los entes territoriales deben acatar regulaciones generales en materia de contratación estatal, en la medida en que estas no alteren su capacidad de definir sus prioridades ni interfieran con el ejercicio de sus competencias misionales. En la misma línea, la Sentencia C-1051 de 2001 enfatizó que la descentralización administrativa no significa que las entidades territoriales puedan operar al margen de los principios de eficiencia y transparencia en la gestión pública.

282. Como lo indicó el Departamento Nacional de Planeación, la aplicación de los acuerdos marco de precios es una medida de coordinación administrativa que busca optimizar la contratación estatal sin debilitar la capacidad de gestión de los entes

territoriales. Se trata de facilitar el acceso a mejores condiciones de contratación sin afectar la autonomía de los municipios y departamentos en la administración de sus presupuestos. En últimas son mecanismos de contratación que no afectan la capacidad de decisión de los entes territoriales, sino que garantizan una mejor planeación del gasto y, como lo señaló la Procuraduría General de la Nación, previenen irregularidades en la contratación pública.

283. El principio de coordinación, consagrado en el artículo 288 de la Constitución, también es importante para interpretar la compatibilidad entre la autonomía territorial y la regulación de la contratación pública. La Corte ha señalado que este principio exige articular la actuación de los distintos niveles de gobierno para evitar duplicidades, ineficiencias y afectaciones al interés general. Esta coordinación entre el nivel nacional y los niveles territoriales es un mecanismo esencial para garantizar la eficacia del Estado y la prestación de servicios a la ciudadanía. A propósito de ello, en la Sentencia C-380 de 2019 la Corte reiteró que la unificación de ciertos procedimientos administrativos no constituye una invasión de competencias cuando se justifica en la necesidad de garantizar la eficiencia del gasto público y el cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa.

284. Justamente, en la Sentencia C-119 de 2020, la Corte analizó si la facultad otorgada al Gobierno nacional para expedir documentos tipo obligatorios en procesos de contratación estatal, incluidos los de las entidades territoriales, vulneraba la autonomía reconocida en el artículo 287 de la Constitución. En ese caso, la Corte partió de una reflexión sobre el modelo de Estado unitario con descentralización administrativa, para precisar que la autonomía territorial no implica soberanía ni inmunidad frente a las disposiciones legales de carácter general. Este modelo, consagrado en los artículos 1 y 287 de la Constitución, establece que las entidades territoriales pueden gobernarse por autoridades propias y gestionar sus recursos, pero dentro de los límites que impone el orden jurídico nacional.

285. Así, subrayó que la autonomía territorial debe ser entendida de manera armónica con los principios de coordinación y concurrencia, pilares esenciales para evitar la

fragmentación administrativa y garantizar la eficiencia del Estado. Un aspecto crucial de dicho pronunciamiento es su análisis sobre el núcleo esencial de la autonomía territorial, el cual comprende la capacidad de las entidades para definir sus prioridades, administrar sus recursos y ejercer competencias propias. Sin embargo, la Corte aclaró que este núcleo no se vulnera cuando se establecen parámetros generales que racionalizan la gestión pública, siempre que no interfieran con las decisiones fundamentales de las entidades territoriales.

286. De este modo, la Corte concluyó que la obligación de aplicar documentos tipo en los procesos de contratación no anula la facultad de las entidades territoriales para decidir sobre sus necesidades ni para administrar sus recursos, sino que impone un marco de coordinación que garantiza la transparencia, la eficiencia y la planeación fiscal. Esta decisión reafirma que las regulaciones contractuales generales, cuando persiguen fines constitucionalmente legítimos, no lesionan la autonomía territorial, sino que fortalecen la gestión pública al evitar sobrecostos y promover mejores prácticas administrativas.

287. El reconocimiento de la autonomía territorial en la administración de sus recursos públicos no significa, entonces, que las entidades territoriales puedan desentenderse de las regulaciones estatales orientadas a mejorar la eficiencia del gasto. En este caso es necesario considerar que los acuerdos marco de precios no eliminan su capacidad para tomar decisiones en la ejecución de sus presupuestos ni modifican la distribución de competencias establecida en la Constitución, sino que introducen un esquema de contratación que permite reducir costos y aumentar la transparencia en la adquisición de bienes y servicios de características uniformes. Bajo esa misma perspectiva, es necesario no perder de vista que, como se indicó en la Sentencia C-119 de 2020, la descentralización administrativa debe conciliarse con la planeación nacional y las entidades territoriales están sujetas a regulaciones generales que buscan garantizar el buen uso de los recursos públicos.

288. No es constitucionalmente posible asumir, así, que cualquier limitación a la contratación directa de los entes territoriales constituye una vulneración de su autonomía, pues tal interpretación desconocería que el legislador, en uso de su amplia configuración normativa, tiene la potestad de establecer mecanismos para optimizar la función pública sin

menoscabar la capacidad de gestión de los niveles locales. Como ha quedado suficientemente claro, la Corte ha precisado en que el margen de autonomía territorial debe examinarse en función de la articulación con el Estado unitario, evitando extremos de centralismo o fragmentación administrativa. En este caso, en principio, la aplicación de los acuerdos marco de precios no restringe las competencias esenciales de los municipios y departamentos, sino que promueve una administración más eficiente del gasto público, en línea con los principios constitucionales de planeación y sostenibilidad.

289. Ahora bien, el examen sobre la constitucionalidad de la medida demandada en relación con la autonomía territorial también debe considerar que esta autonomía tiene una dimensión presupuestal y administrativa que no puede entenderse como una habilitación absoluta o desvinculada de los principios que rigen la organización del Estado. En la Sentencia C-189 de 2019, la Corte reiteró que si bien las entidades territoriales tienen derecho a gobernarse por autoridades propias y gestionar sus intereses, esa autonomía se encuentra también vinculada con el principio de Estado unitario y, por tanto, su ejercicio debe enmarcarse dentro de las competencias que constitucionalmente le corresponden al legislador para organizar el sistema de gasto público en condiciones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Estas consideraciones permiten al legislador establecer límites razonables y reglas comunes, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía territorial, dentro del cual se encuentra la capacidad de definir prioridades, administrar recursos y ejercer competencias propias.

290. En igual sentido, la Sentencia C-036 de 2023 puso de presente que la legalidad del presupuesto territorial es un principio estructural del sistema democrático, en la medida en que garantiza que el manejo de los recursos públicos esté sujeto a reglas predefinidas de competencia, procedimiento y contenido. Este principio también exige que las modificaciones y ajustes presupuestales se sometan al control político de las corporaciones públicas, sin que ello impida que el legislador establezca esquemas de racionalización del gasto, como la sujeción a los acuerdos marco de precios, siempre que no sustituyan ni anulen las competencias constitucionales de las autoridades territoriales.

291. En esa dirección, la obligación de adherirse a acuerdos marco de precios debe interpretarse armónicamente con estos postulados. Si bien dicha obligación se dirige también a las entidades territoriales sometidas al Estatuto General de Contratación, su exigibilidad depende de las condiciones previstas en el reglamento que expida la entidad designada por el Gobierno nacional. En consecuencia, la Corte advierte que la reglamentación que establezca la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios para los entes territoriales debe respetar los límites materiales del principio de autonomía territorial, particularmente en lo que se refiere a su facultad para definir la destinación de los recursos dentro del marco legal y para determinar las condiciones operativas de su contratación.

292. Así, la norma demandada no puede entenderse como una autorización al Ejecutivo nacional para imponer, de manera unilateral e incondicionada, reglas que anulen la capacidad de gestión de los municipios y departamentos. Su interpretación debe quedar sujeta al respeto por el contenido esencial de la autonomía territorial, tal como ha sido definido en la jurisprudencia de esta Corte, el cual incluye tanto la administración autónoma de los recursos como la definición de prioridades locales en el marco de la planeación. Por ello, la reglamentación deberá garantizar que las condiciones de obligatoriedad no restrinjan injustificadamente esta capacidad de autogobierno, ni se traduzcan en una injerencia centralista que vacíe las competencias locales.

293. En suma, a juicio de la Sala, la medida bajo revisión no vulnera la autonomía territorial en su dimensión constitucional esencial, en tanto no suprime ni interfiere con la facultad de las entidades territoriales para definir sus prioridades, administrar sus recursos ni ejercer las competencias propias que les reconoce la Carta Política. Por el contrario, el mecanismo de acuerdos marco de precios, al estar limitado a bienes y servicios de características técnicas uniformes, se inscribe dentro de una política de racionalización del gasto público que persigue fines legítimos de eficiencia, planeación y transparencia en la contratación estatal, sin anular la capacidad de autogobierno de los entes territoriales. Adicionalmente, el diseño legal prevé una cláusula de flexibilidad, según la cual, en ausencia

de un acuerdo marco nacional aplicable, los municipios y departamentos pueden estructurar sus propios acuerdos, lo que garantiza un margen efectivo de adaptación a sus necesidades y contextos locales. Finalmente, dado que el mandato de obligatoriedad está sujeto a desarrollo reglamentario, la Corte subraya que su aplicación debe entenderse subordinada al respeto por los contenidos constitucionales de la autonomía territorial, lo cual excluye interpretaciones que impongan cargas administrativas irrazonables o que desplacen indebidamente la gestión presupuestal propia de los entes territoriales.

Conclusión

294. En conclusión, para la Sala Plena de la Corte Constitucional, el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, en los enunciados demandados, en principio no vulnera la autonomía funcional ni administrativa de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. La medida legislativa analizada persigue fines constitucionalmente importantes, como la eficiencia, la transparencia y la moralidad administrativa, y resulta idónea, conducente y no manifiestamente irrazonable para alcanzarlos. No desnaturaliza las funciones esenciales de las entidades involucradas ni las priva de su capacidad de decisión en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, al limitarse a bienes y servicios de características técnicas uniformes y de uso común, la disposición permite armonizar la eficiencia en la contratación con los márgenes de autonomía institucional reconocidos por la Constitución.

295. No obstante, para asegurar su compatibilidad plena con el orden constitucional, la Corte encuentra necesario condicionar la exequibilidad de parte los enunciados normativos demandados. En primer lugar, es importante precisar que la expresión “todas”, contenida en el penúltimo inciso del parágrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, únicamente puede entenderse referida a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En segundo lugar, encuentra que la expresión “organismos autónomos”, prevista en el último inciso del mismo parágrafo, también debe entenderse

referida exclusivamente a aquellos que se encuentran sujetos a dicho Estatuto. Esta interpretación evita extender la obligatoriedad a entidades regidas por regímenes especiales y asegura una lectura sistemática de la disposición, conforme a la Constitución Política.

296. Así mismo, con base en las razones ampliamente desarrolladas en esta providencia, la Corte establece que, en el caso de las entidades destinatarias comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la norma, incluidas las ramas Legislativa y Judicial, los órganos de control, la organización electoral y las entidades territoriales, la reglamentación que module la obligatoriedad del uso de los acuerdos marco de precios debe respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias. La reglamentación no puede convertirse en un instrumento para condicionar indebidamente la gestión operativa, presupuestal o funcional de estas entidades, ni desconocer su capacidad de autogobierno según su margen de desarrollo en el marco constitucional.

297. Este condicionamiento preserva el equilibrio entre la necesidad de racionalizar la contratación estatal, mediante mecanismos que promueven la eficiencia, la planeación y la transparencia, y el deber de garantizar que las entidades públicas con autonomía constitucional ejerzan sus funciones sin restricciones irrazonables. Este entendimiento reafirma, además, la competencia del legislador para organizar la contratación estatal bajo principios de eficiencia, coordinación y moralidad administrativa, sin alterar el diseño constitucional de distribución de competencias ni afectar el núcleo esencial de la autonomía institucional reconocida especialmente a algunas entidades que hacen parte de la estructura del Estado.

298. Por estas razones, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de las expresiones “todas”, contenida en el penúltimo inciso, y “organismos autónomos”, contenida en el último inciso del parágrafo 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, primero, 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 segundo, en el caso de las entidades destinatarias incluidas en la norma, el reglamento que module dicha obligatoriedad, al que se refiere la misma norma, debe respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Único. 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 parágrafo 5º del artículo 2º 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.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con salvamento de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

NATALIA ÁNGEL CABO

A LA SENTENCIA C-138/25

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

En este caso, compartí con la mayoría de la Sala, el reconocimiento que la Sentencia C-138 de 2025 hizo de los acuerdos marco de precios (AMP) como instrumentos para lograr la eficiencia y la transparencia del gasto público. También estuve de acuerdo con el primer apartado del condicionamiento, en cuanto a que las expresiones “todas” y “organismos autónomos” contenidas en la norma demandada comprenden únicamente aquellos organismos sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Sin embargo, salvé parcialmente mi voto porque discrepo del segundo apartado del condicionamiento, según el cual “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”. A mi juicio, este condicionamiento se sustenta en una lectura incorrecta de la disposición demandada, es vago y no soluciona los problemas que ella genera en términos

de autonomía de ciertos órganos cuya independencia se reconoce constitucionalmente. La Corte debió optar por un condicionamiento que realmente salvaguardara la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, los organismos de control y la organización electoral. A continuación desarrollaré estos planteamientos.

El último inciso del parágrafo 5 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, establece que "en ausencia de un [AMP] diseñado por la entidad que señale el Gobierno nacional", los organismos autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales quedan facultados para organizar y celebrar sus propios AMP. La norma es clara: a falta de AMP celebrados por el Gobierno nacional, las entidades señaladas en la disposición quedan en libertad para fijar sus propios acuerdos; de lo contrario, es decir, de existir los AMP del Gobierno, dichas entidades están en la obligación de sujetarse a ellos.

No obstante, la Sentencia entendió que la mencionada disposición consagra una "regulación adaptativa" que reconoce las condiciones diferenciales de ciertas instituciones investidas de autonomía y permite al Gobierno nacional condicionar la aplicación de los AMP de acuerdo con las necesidades administrativas de tales entidades[158]. No encuentro de dónde derivó la Sentencia tal facultad para modular la aplicación de los AMP, cuando la norma, por el contrario, impone su obligatoriedad. Esta comprensión desacertada del contenido literal de la norma, desde luego, afecta el examen de proporcionalidad realizado en la Sentencia en cuanto le atribuye a la norma un alcance que ésta realmente no tiene.

Si fuese cierto que el último inciso del parágrafo cuestionado preserva la autonomía constitucional de las entidades señaladas en dicha disposición, sencillamente no habría sido necesario condicionarla. Resulta extraño que la Corte declare la exequibilidad condicionada de una disposición pese a haber concluido que ésta supera el test de proporcionalidad que se aplicó para verificar su compatibilidad con el texto superior. A mi juicio, la Corte debió reconocer que la disposición en cuestión, al establecer un deber general de sujeción a los

AMP fijados por el Gobierno nacional, comprometió la autonomía que la Constitución reconoce a algunas de las instituciones señaladas en el inciso cuestionado.

En este sentido, aunque la Sentencia analizó por separado la posible vulneración de la autonomía de las instituciones relacionadas en el último inciso del precepto acusado, no tuvo en cuenta las diferencias entre ellas. La autonomía de las Ramas Legislativa y Judicial, de los organismos de control y de la organización electoral proviene del principio constitucional de separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos, que son pilares de la democracia[159]. En cambio, la autonomía de los entes territoriales es un atributo derivado del principio de descentralización, que se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la Ley[160]. Por eso considero que la autonomía de las entidades territoriales en materia de contratación pública, en tanto la Constitución le atribuye competencias al legislador para delimitar su alcance, sí podría estar sujeta a ciertas restricciones que no cabría imponer a la rama judicial, y a los organismos autónomos mencionados. En consecuencia, y contrario a lo concluido en la Sentencia, estimo que la medida de sujeción a los AMP celebrados por el Gobierno nacional no es evidentemente desproporcionada frente a la autonomía de las entidades territoriales, pero sí respecto de las ramas Legislativa y Judicial, los organismos de control y la organización electoral.

Por último, a mi juicio el condicionamiento adoptado en la Sentencia no corrige adecuadamente la afectación a la autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, los organismos de control y la organización electoral. 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. A decir verdad, el condicionamiento aprobado por la mayoría parece recaer más sobre las normas reglamentarias y no sobre la de rango legal demandada dentro del presente trámite.

En mi criterio, habría sido preferible formular el segundo apartado 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. Este remedio habría preservado verdaderamente la autonomía que la Carta reconoce a tales instituciones, en lugar de supeditarla a la ausencia de AMP fijados por el Gobierno nacional.

Fecha ut supra,

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MIGUEL POLO ROSERO

A LA SENTENCIA C-138/25

Referencia: Expediente D-15.947

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, "[p]or medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos"

1. La autonomía que la Constitución reconoce a ciertos órganos no es absoluta sino tasada expresamente por la Carta, y respecto de aquellos elementos en los que no existe una reserva constitucional específica, dicha autonomía se ejerce en los términos que prescriba el Legislador. Esta conclusión se deriva de la supremacía constitucional (arts. 4 y 6 C.P.) y del principio de legalidad como expresión del Estado democrático de derecho (arts. 6, 121, 122 y 123 C.P.).

2. En materia contractual, la Constitución no prevé reserva alguna en favor de órganos autónomos. Por el contrario, confiere al Legislador una amplia competencia para regularla, conforme con el inciso final de su artículo 150. Dentro de ese margen, el Congreso ha optado por establecer un Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) –principalmente contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007– para sujetar a la generalidad de las entidades estatales a un régimen común. A su vez, ha previsto regímenes especiales para otras entidades, como ocurre con las universidades estatales a las que reconoce autonomía (art. 69 C.P. y art. 93 de la Ley 30 de 1992). El que existan estos regímenes especiales no significa que el Legislador carezca de la facultad para imponer deberes específicos comunes a ambos tipos de entidades, dada la amplitud de su competencia normativa en la materia.

3. Ahora bien, uno de los elementos estructurales de un estatuto contractual lo constituyen los procedimientos de selección. Se trata de un ámbito en el que, a partir del

marco normativo anterior, la Corte ha reconocido reiteradamente la amplia libertad de configuración del Legislador (sentencias C-949 de 2001 y C-300 de 2012). La disposición acusada regula una de las causales del procedimiento de selección abreviada –la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización mediante acuerdos marco de precios– para las entidades sometidas al EGCAP[161]. Al hacerlo, introduce una regla procedimental, orientada a armonizar prácticas contractuales, aprovechar economías de escala y fortalecer la transparencia, sin interferir con las competencias sustantivas que conforman el núcleo de la autonomía constitucional de los órganos destinatarios. En este sentido, la medida no es contraria a la autonomía, pues el Legislador, dentro de su margen de configuración, puede establecer procedimientos comunes de contratación.

4. En todo caso, para asegurar que la potestad reglamentaria que la disposición otorga al Gobierno (art. 189.11 C.P.) no se ejerza en detrimento de la autonomía constitucionalmente reconocida a los órganos destinatarios de la disposición, la Sala condicionó la exequibilidad de la norma. Este condicionamiento no refleja que la disposición sea contraria a la autonomía que la Constitución les reconoce, sino que constituye una técnica preventiva de control constitucional destinada a blindar la interpretación normativa frente a potenciales excesos del Ejecutivo. La garantía última de este equilibrio, por lo tanto, corresponderá al juez de lo contencioso administrativo.

5. Por estas razones, aclaro mi voto subrayando que la disposición acusada: (i) se enmarca en la amplia potestad normativa del Legislador en materia de procedimientos contractuales, (ii) cumple una función de unificación procedimental compatible con los principios de eficiencia y transparencia administrativa, y (iii) respeta la autonomía constitucional de las entidades, cuyo núcleo se mantiene protegido por los condicionamientos fijados en la sentencia.

Fecha ut supra,

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-138/25

Referencia: Expediente D-15947

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, "[p]or medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos".

Demandante: Gustavo Valbuena Quiñones.

Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena, presento mi salvamento de voto frente a la sentencia de la referencia.

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.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

[1] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84786.

[2] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84574.

[3] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86357.

[4] Información contenida en el informe secretarial remitido al Despacho sustanciador el 6 de agosto de 2024: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86868.

[6] Conforme a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

[7] Para los fines del artículo 244 de la Constitución.

[8] De acuerdo con los dispuesto en el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

[9] Las autoridades invitadas fueron las siguientes: la Agencia Nacional de Contratación

Pública (Colombia Compra Eficiente); el Consejo Superior de la Judicatura; la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial; la Contraloría General de la República; la Auditoría General de la República; la Universidad de Antioquia – Dirección Jurídica; la Universidad Nacional de Colombia – Dirección Jurídica Nacional; la Universidad del Valle – Dirección Jurídica; la Universidad de Nariño – Dirección Jurídica; la Registraduría Nacional del Estado Civil; la Comisión Nacional del Servicio Civil; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; el Banco de la República; la Cámara Colombiana de Infraestructura; la Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Administrativo; la Universidad Pontificia Javeriana – Departamento de Derecho Público; la experta Patricia Mier Barrios, y al experto Felipe De Vivero Arciniegas.

[10] Sin perjuicio de que el demandante no solicitó expresamente aplicar el fenómeno de reviviscencia, la Corte entiende que una de las finalidades de su demanda es esa, por cuanto una de las pretensiones consiste en que se "(…) DECLARE que la norma vigente es la redacción original del parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007". Lo anterior, sin perjuicio de los elementos que se deben tener en cuenta para la procedencia de esta figura. Al respecto, se puede consultar Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2021, fj. 107.

[11] Igualmente, el promotor de la acción destacó que el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 introdujo otro cambio, aunque terminológico, sobre el cual no recaen sus cargos. Se refiere al vocablo "constituirá" del inciso 3º que reemplazó al término "formará".

[12] Tomado de la "Guía para entender los Instrumentos de Agregación de Demanda y Acuerdos marco de precios", citada por el demandante.

[13] Decreto Ley 272 de 2000, art. 6.

[14] Decreto Ley 2085 de 2019, art. 5.

[15] Expediente digital D-0015947. Documento digital: "Corrección de la Demanda.pdf", pp. 22-30.

[16] Ibidem.

[17] Expediente digital D-0015947. Documento digital: "Corrección de la Demanda.pdf", pp.

30-44.

[18] Alcance explicado con base en el artículo 267 de la Constitución y el artículo 6 del Decreto 267 de 2000.

[19] Alcance explicado con base en el artículo 1 de la Ley 262 de 2000 y en la Sentencia C-178 de 1997 de la Corte Constitucional.

[20] Alcance explicado con base en el artículo 283 de la Constitución.

[21] Alcance explicado con base en la Sentencia C-499 de 1998 de la Corte Constitucional.

[22] Expediente digital D-0015947. Documento digital: “Corrección de la Demanda.pdf”, pp. 30-44.

[23] Expediente digital D-0015947. Documento digital: “Corrección de la Demanda.pdf”, pp. 44-57.

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2002.

[25] Expediente digital D-0015947. Documento digital: “Corrección de la Demanda.pdf”, pp. 57-70.

[26] Expediente digital D-0015947. Documento digital: “Corrección de la Demanda.pdf”, pp. 70-79.

[27] El promotor citó la Sentencia C-624 de 1998, y señaló que los límites son: perseguir un fin lícito, ser adecuada para alcanzarlo, ser proporcional y respetar el núcleo esencial del derecho.

[28] Expediente digital D-0015947. Documento digital: “D0015947. Demanda ciudadana.pdf”, pp. 47-55.

[29] Ibidem.

[30] Expediente digital D-0015947. Documento digital: “Corrección de la Demanda.pdf”, pp. 79-85.

[31] La fijación en lista se realizó mediante comunicación publicada por la Secretaría General el 3 de agosto de 2023. El oficio puede ser consultado a continuación: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88737.

[32] Información disponible al público, con el número de radicado del proceso (D-15.947), en el buscador de la Secretaría General de la Corte en la siguiente dirección: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&cAcuerdos marco de precioso=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2024-11-27&todos=%25&palabra=15947.

[33] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89554.

[34] Abogado Rodrigo Mariño Montoya.

[35] Al inicio de la intervención se precisa que, en atención a las funciones del DNP, este documento "subraya la necesidad de proteger y promover medidas que garanticen una gestión pública eficiente y transparente, como lo es el Acuerdos marco de precios regulado en el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019". Por lo anterior, concluyó: "[e]l DNP, en su calidad de ente coordinador de las políticas de desarrollo nacional, respalda plenamente las medidas contempladas en la norma, y considera que las mismas están alineadas con los principios constitucionales que rigen la gestión de los recursos públicos en Colombia".

[36] El abogado del DNP no hizo referencia a alguna sentencia particular de la Corte Constitucional.

[37] https://www3.corteconstitucional.gov.co/b899dc7d-72d8-4305-8b8e-5363d99bc96a.

[38] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89554.

[39] Ibidem.

[40] Ibidem.

[41] Ibidem.

[42] https://www3.corteconstitucional.gov.co/b899dc7d-72d8-4305-8b8e-5363d99bc96a.

[43] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89426.

[44] Roque Luis Conrado Imitola.

[45] Artículos 228 de la Constitución y 75 de la Ley 270 de 1996.

[46] Artículos 5 y 372 de la Ley 5ª de 1992.

[47] Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2016.

[48] Corte Constitucional, Sentencia C-775 de 2001.

[49] El interviniente mencionó el artículo 267 superior, sobre la función fiscalizadora a cargo de la Contraloría General de la República, pero no hizo consideración explícita alguna.

[50] Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2021.

[51] Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019.

[53] Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2011.

[54] Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2014.

[55] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89668.

[56] Juan Antonio Barrero Berardinelli.

[57] La intervención menciona antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente de esta configuración.

[58] Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2016 y Auto 354 de 2022.

[59] Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2001.

[60] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89670.

[61] Jhonatan Daniel Alejandro Sánchez Murcia.

[62] Entre otros, los artículos 1, 69, 113, 130, 151, 228, 287.3, 288 y 371, C.P.

[63] Corte Constitucional, sentencias C-560 de 1997, C-911 de 2004, C-288 de 2014 y C-285 de 2016.

[64] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89582. La Bolsa "es una sociedad anónima cuyo objeto principal es el de organizar y mantener en funcionamiento un mercado público de bienes, productos y commodities sin la presencia física de los mismos, así como de servicios, documentos de tradición o representativos de mercancías, títulos, valores, derechos, derivados y contratos que pueden transarse en los mercados bajo su administración, regido por las disposiciones de la Ley 964 de 2005 y el Decreto 2555 de 2010".

[65] Carol Lizeth Báez Pineda.

[66] La interviniente precisó que Colombia no es el único país en contar con "estas estrategias de centralización y agregación de necesidades para uniformar los procesos de contratación".

[67] El artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015 trae la definición de bien o servicio de características técnicas uniformes y común utilización.

[68] Sobre la excesiva centralización, indicó la Bolsa, el Parlamento Europeo precisó: "la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME". Directiva 2014/24/UE del Parlamento y del Consejo del 26 de febrero de 2014.

[69] Sobre este mecanismo, la Bolsa dio cuenta de su origen en Brujas -Bélgica-; de su funcionamiento, y de sus ventajas comparativas respecto de los acuerdos marco de precios, en el numeral 3.1.2 de su intervención.

[70] Al respecto, la Bolsa presenta cifras comparativas entre los acuerdos marco de precios y las bolsas mercantiles. Agregó que: "El Estado, a través de sus diversas entidades públicas a nivel nacional, regional y local, es el principal contratante del país. La adquisición de bienes y servicios por parte de Entidades Estatales representa aproximadamente 13% del PIB, es decir, cerca de 110 billones de pesos16. Lo anterior, hace del Estado, a través de sus

diferentes organismos, el mayor comprador de bienes y servicios del mercado y de la compra pública una oportunidad de negocio relevante para actores como las Mipymes".

[71] Estos aspectos los determina a partir del estudio de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

[72] La intervención presenta datos sobre la reducción de su actividad como consecuencia de la vigencia de esta modificación al parágrafo 5, art. 2, Ley 1150 de 2007.

[73] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89673.

[74] Basilo Sánchez Manrique.

[75] Aunque lo solicita respecto de los dos enunciados demandados, de fondo, parece pronunciarse solamente respecto de la regla prevista en el inciso 5 del parágrafo 5.

[76] Corte Constitucional, Sentencia C-547 de 1994.

[78] Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2021. Ley 2276 de 2022, art. 77.

[79] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89555.

[80] Las personas que participaron en nombre de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, fueron: Jorge Kenneth Burbano Villamarín, como director del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; Didier Andrés Ávila Roncancio, como profesor titular del área de derecho privado de la Universidad Libre de Bogotá; y Juan David Aguilar Rodríguez y Juan Camilo Mogollón Pérez, ambos como estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá.

[81] Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2001.

[82] Respecto a las Ramas Judicial y Legislativa, solicitaron la inexequibilidad de los dos incisos cuestionados (4 y 5).

[83] Contraloría General de la República (artículo 267.6 superior y Ley 262 de 2000), Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo (artículo 283 de la Constitución) y Auditoría General de la República. Sentencias C-499 de 1998, C-402 de 2001 y C-1339 de

2000.

En cuando a los entes de control pidieron la inexequiblidad de los dos incisos demandados.

[84] Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral (art.120, C.P.). Sentencia C-402 de 2001.

En relación con las entidades que ejercen la función electoral reclamaron la inexequibilidad de los dos incisos.

[85] Entes universitarios autónomos (Sentencia C-346 de 2021), Comisión Nacional del Servicio Civil (artículo 130 de la Carta y Sentencia C-518 de 2016), Corporaciones Autónomas Regionales (Sentencia C-145 de 2021) y Banco de la República (Sentencia C-426 de 2020).

En relación con los organismos y entidades constitucionales solicitaron la inconstitucionalidad del inciso 5º reprochado.

[86] Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2013.

[87] Sin perjuicio de que la Universidad Libre en esta sección indicó que las disposiciones de los parágrafos 4 y 5 del Artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 debían considerarse inconstitucionales, se debe aclarar que la demanda solo acusó algunos apartes de los incisos 4 y 5 del parágrafo 5 del artículo antes mencionado.

[88] Ibidem.

[89] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89553.

[90] Alberto Boada Ortiz.

[91] Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993.

[92] Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 2000.

[93] En concordancia, el artículo 3 de la Ley 31 de 1992 establece que el Banco de la

República ostenta un régimen legal propio; mientras que el inciso 2º del artículo 3 del Decreto 2520 de 1993 prevé que: “[p]or su naturaleza propia y especial, su autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y por expreso mandato constitucional que determina la existencia de un régimen legal propio al Banco de la República no le será aplicable el régimen de las entidades descentralizadas, determinado principalmente por los Decretos 1050, 2400, 3074, 3130 y 3135 de 1968, 128 y 130 de 1976 y la Ley 80 de 1993, o por aquellas normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, salvo las excepciones previstas en la Ley 31 de 1992”. (Negrilla fuera de texto).

[94] Decreto 4170 de 2011, arts. 1 y 8.

[95] Resolución Interna n.º 2 de 2010.

[96] El interviniente sostuvo que “las contrataciones estratégicas del Banco de la República, realizadas con la aplicación de su Régimen General de Contratación y su Reglamento, se enmarcan bajo la adquisición de bienes y servicios muy especializados que no admitirían la aplicación de esos Acuerdos marco de precios. Este es el caso, por ejemplo, de la contratación de los insumos necesarios para la producción de las especies monetarias o las facilidades tecnológicas para el Sistema de Cuentas de Depósito-CUD, el Depósito Central de Valores-DCV y el ecosistema de los Sistemas de Pagos de Bajo Valor Inmediatos- SPBVI”.

[97] El concepto de la procuradora general de la nación fue presentado por el viceprocurador general de la nación con funciones de procurador general de la nación, el doctor Silvano Gómez Strauch. Este fue radicado el 15 de octubre de 2024: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=91692.

[98] Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2023.

[99] Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009.

[100] Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2023.

[101] De acuerdo con la Directiva 020 del 11 de noviembre de 2022 de la Procuraduría General de la Nación.

[102] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020.

[103] Ibidem.

[105] Al respecto ver, por ejemplo, la Sentencia C-348 de 2017.

[106] En todo caso, la Sala recuerda que la evaluación de la aptitud de los cargos corresponde a esta Corporación, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Esta valoración no se encuentra determinada, en su análisis, por las observaciones formuladas por los intervinientes, aunque estos puedan ofrecer elementos útiles para el estudio. De esta manera, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia, la admisión de una demanda no impide que, al momento de decidir, la Corte reexamine la suficiencia sustantiva de los cargos. En precedentes como las sentencias C-120 de 2023, C-128 de 2023 y C-035 de 2023, la Corte ha reiterado que el juicio de aptitud es un componente relevante del control abstracto. En el primero de esos casos se decidió inhibirse tras constatar que el cargo carecía de certeza y especificidad; mientras que en los dos últimos, pese a advertir deficiencias argumentativas, se consideró que existían elementos mínimos para emitir un pronunciamiento de fondo. Estos antecedentes muestran que la Corte aplica con rigor el análisis de aptitud en cada caso y puede, cuando lo considere necesario, concluir que una demanda es inepta, total o parcialmente, aun después de haber sido admitida.

[107] En la Sentencia C-138 de 2019, la Corte aclaró que, aunque en principio es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad, este primer análisis no impide que la Sala Plena examine con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos al momento de emitir el fallo. Este enfoque asegura que el juicio de constitucionalidad se fundamente en un análisis riguroso de los cargos, considerando no solo su admisibilidad inicial, sino también su consistencia argumentativa y relevancia constitucional. Asimismo, en la Sentencia C-414 de 2022, la Corte reiteró que la admisión de la demanda no excluye la posibilidad de reevaluar su aptitud en la etapa decisoria. La Sala Plena, al momento de resolver el caso, puede reconsiderar la aptitud de los cargos si encuentra que carecen de los requisitos necesarios para un pronunciamiento de fondo, tales como certeza, especificidad, pertinencia o suficiencia. Esto refuerza la idea de que el examen formal no se limita a la admisibilidad de la demanda, sino que involucra un análisis continuo que garantiza un examen exhaustivo de

los argumentos planteados.

[108] Ver, entre otras, las sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, C-405 de 2009, C-128 de 2011, C-673 de 2015, C-658 de 2016, C-148 de 2018 y C-538 de 2019.

[109] Concretando los mandatos previstos en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución. Ahora bien, el artículo 40.6 expresamente prevé como derecho político la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución.

[110] Artículos 114 y 150 de la Constitución.

[111] Ver, entre otras, las sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

[112] Consultar, entre otras, las sentencias C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002 y C-170 de 2004.

[113] En la sentencia C-1052 de 2001 al sistematizar los lineamientos fijados por la jurisprudencia, la Corte definió las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado. De ahí que el citado fallo sea objeto de reiteración por la Corte en innumerables pronunciamientos.

[114] Ver, entre otras, la Sentencia C-353 de 1998.

[115] Consultar, entre otras, la Sentencia C-357 de 1997.

[117] Reiterada en la Sentencia C-009 de 2023, pie de página 36, entre otras.

[118] Auto del 29 de julio de 2024, fj. 24.

[119] En la Sentencia C-263 de 2011, la Corte Constitucional analizó una demanda contra disposiciones de la Ley General de Turismo que establecían la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo (RNT) como requisito previo y obligatorio para el funcionamiento de establecimientos turísticos. El demandante argumentó que dicha obligación vulneraba el principio de libertad económica y de empresa consagrado en el artículo 333 de la Constitución. Al resolver el asunto, la Corte declaró exequibles las disposiciones demandadas y reiteró que, en el marco del modelo de economía social de

mercado adoptado por la Constitución de 1991, el legislador tiene la facultad de intervenir en la actividad económica con el propósito de garantizar el interés general, siempre que dichas medidas cumplan con ciertos requisitos. En este sentido, explicó que las intervenciones legislativas deben ser razonables, idóneas y proporcionales. La razonabilidad exige que la medida persiga una finalidad constitucionalmente legítima, como la protección de derechos colectivos o el adecuado funcionamiento del mercado. La idoneidad implica que el mecanismo elegido sea apto para alcanzar el objetivo propuesto, como lo era en este caso el RNT, que buscaba garantizar la transparencia y calidad en el sector turístico. Finalmente, la proporcionalidad requiere que el sacrificio impuesto a las libertades económicas sea razonable y no anule su núcleo esencial, evitando cargas desmedidas para los operadores turísticos. Así, la Corte concluyó que la intervención estatal en este caso respondía a una finalidad legítima –la protección de los usuarios de servicios turísticos y la organización eficiente del sector– y se ajustaba a los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad, al equilibrar el interés privado de los empresarios con el interés general de los consumidores y el adecuado desarrollo del sector turístico.

[120] En la Sentencia C-300 de 2012, por ejemplo, esta Corporación estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, que permitía la prórroga o adición de contratos de concesión de obra pública hasta por el 60% del plazo inicialmente pactado, sin considerar el monto de la inversión. El demandante sostenía que dicha disposición vulneraba los principios de igualdad, libre competencia y selección objetiva, al facilitar la adjudicación directa de nuevas obras sin la realización de un proceso de selección pública. La Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma y resaltó que el principio de libre concurrencia en la contratación estatal busca garantizar que todos los interesados que cumplan con los requisitos establecidos puedan participar en igualdad de condiciones. Sin embargo, explicó que esta garantía no impide la existencia de mecanismos que estructuren la participación de los oferentes, siempre que dichos mecanismos estén dirigidos a promover la eficiencia, la transparencia y la competencia efectiva en los procesos de selección. En este sentido, sostuvo que la prórroga o adición de contratos puede ser legítima si está debidamente justificada en necesidades excepcionales, como el mantenimiento del equilibrio económico o la continuidad de la obra, y siempre que las nuevas obras estén directamente relacionadas con el objeto contractual inicial. De esta manera, concluyó que la libre concurrencia no implica la prohibición absoluta de mecanismos que racionalicen la participación, sino que debe entenderse en armonía con

principios como el de planeación, economía y eficacia, los cuales buscan evitar prácticas oportunistas y asegurar el cumplimiento eficiente de los fines del Estado en el marco de la contratación pública.

[121] Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2024.

[122] Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002. Reiterada en la Sentencia C-246 de 2004.

[123] Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010. Reiterada en la Sentencia C-288 de 2012.

[124] Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, Teoría general del Estado, México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 1989. P. 293. Citado en Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012.

[125] Corte Constitucional, Sentencia C-373 de 2016.

[126] Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2017.

[127] En la Sentencia C-365 de 2001, la Corte Constitucional estudió una demanda contra los artículos 108 y 110 (parcial) del Decreto 111 de 1996, que reconocían la autonomía presupuestal de las contralorías y personerías municipales. El actor argumentaba que estas disposiciones vulneraban la competencia de los alcaldes para ordenar los gastos municipales y afectaban los principios de eficiencia y economía de la función administrativa. La Corte concluyó que estos órganos de control no forman parte de la administración local, sino que son entidades independientes cuya función de vigilancia fiscal exige autonomía administrativa y presupuestal, conforme al artículo 272 de la Constitución. En este sentido, precisó que su capacidad de gestionar recursos debe preservarse frente a interferencias que comprometan su independencia funcional, sin que ello signifique que su ordenación del gasto pueda desconocer los principios generales del sistema presupuestal. Sobre este punto, señaló que “es incuestionable, pues, que las contralorías y personerías tienen competencia para ordenar sus gastos con independencia de lo decidido por el alcalde para la administración local, lo cual constituye, incuestionablemente, una expresión de la autonomía presupuestal que les reconoce la Carta Política para la consecución de los altos propósitos

que les ha trazado el Estatuto Superior." Así, la Corte enfatizó que la autonomía presupuestal garantiza la independencia de estos órganos en el ejercicio de sus funciones de control, pero debe ejercerse dentro de los límites constitucionales y legales que rigen la programación, ejecución y control del presupuesto público. Con base en estos criterios, declaró la exequibilidad de las normas demandadas, al considerar que consolidan el equilibrio entre la autonomía presupuestal y la sujeción a las reglas del sistema presupuestal, protegiendo la independencia funcional de los órganos de control sin desconocer la organización y disciplina fiscal del Estado.

[128] En la Sentencia C-376 de 2022, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, el cual facultaba a las asambleas departamentales para ejercer control político sobre los contralores departamentales. El actor argumentaba que esta disposición desconocía la autonomía e independencia de estos órganos de control, al someterlos a un mecanismo de vigilancia propio de la administración departamental. La Sala reafirmó que las contralorías departamentales son organismos de control autónomos e independientes, que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y que su existencia responde al sistema de pesos y contrapesos diseñado en la Constitución. No obstante, precisó que esta autonomía no significa ausencia total de control ni inmunidad frente a mecanismos de supervisión adecuados. En ese sentido, indicó que la regulación legislativa sobre estos órganos es constitucionalmente válida en la medida en que no altere su núcleo esencial de autogobierno ni imponga subordinación jerárquica a las entidades autónomas. Al respecto, señaló que "las contralorías departamentales son órganos de control que ostentan autonomía e independencia. La autonomía se refiere a la capacidad de ejercer su función de control fiscal a través de una administración y presupuesto propios (…). Por su parte, la independencia conlleva la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales asignados a esos organismos de control". De esta manera, la Corte concluyó que, aunque el legislador puede establecer mecanismos de supervisión, estos no pueden traducirse en una forma de control análoga a la ejercida sobre entidades de la administración pública. Así, declaró inexequible la expresión que sometía a los contralores departamentales a citaciones obligatorias por parte de las asambleas, al considerar que esto comprometía su independencia funcional y vulneraba el principio de separación de poderes.

[129] Por su pertinencia para la resolución del asunto de la referencia, esta sentencia será

retomada, con más detalle, al abordar el análisis de fondo.

[130] En la Sentencia C-189 de 2019, la Sala Plena analizó la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, que establecía un límite a los gastos de funcionamiento de los concejos municipales en función de los ingresos corrientes de libre destinación. La demanda alegaba que esta disposición vulneraba la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, al imponer un tope fijo sin tener en cuenta la inflación y la evolución de las necesidades financieras de los municipios. La Corte reiteró que la autonomía presupuestal de las entidades territoriales es un elemento fundamental para el ejercicio de su autogobierno y la gestión de sus intereses, pero aclaró que esta no es absoluta, sino que debe armonizarse con el principio de Estado unitario y las competencias del legislador para regular el manejo de los recursos públicos. En este sentido, indicó que el Congreso puede establecer mecanismos de regulación presupuestal para garantizar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia en la asignación de recursos, siempre que no imponga restricciones arbitrarias que afecten la capacidad de las entidades para gestionar sus propios fondos. Al respecto, sostuvo que “las entidades territoriales tienen derecho a administrar sus recursos, establecer tributos y participar en las rentas nacionales, pero esta facultad se ejerce dentro de los límites que fije la Constitución y la ley, en función de la sostenibilidad financiera y el equilibrio fiscal”. Con base en estos criterios, la Corte determinó que el establecimiento de topes a los gastos de funcionamiento no vulnera per se la autonomía territorial, siempre que estos respondan a criterios razonables y proporcionados. No obstante, advirtió que la fijación de montos rígidos sin mecanismos de actualización puede generar efectos desproporcionados con el paso del tiempo, afectando la capacidad operativa de los concejos municipales. Por ello, concluyó que la regulación presupuestal es legítima siempre que no limite, de manera irrazonable, la autonomía de las entidades territoriales y no imponga condicionamientos que restrinjan su funcionamiento esencial.

[131] Véase. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 49/54 de 1994.

[132] La Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil aborda la figura de acuerdos marco en la Ley Modelo CNUDMI sobre la Contratación Pública. En dicho documento, se reitera la postura inicial de la Asamblea Nacional de Naciones Unidas de acudir a mecanismos como estos para avanzar en el perfeccionamiento del sistema de contratación estatal.

[133] Germán Lozano Villegas, “Los acuerdos marco de precios en los sistemas de compras públicas: ¿qué, para qué, cuándo y cómo?”, en Los acuerdos marco de precios en Colombia: enfoques y desafíos, editado por Germán Lozano Villegas (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2024), pp. 13-38.

[134] Véase, p. ej., Diana Alejandra Correa Agatón, “La estandarización internacional de los acuerdos marco de precios y las vicisitudes de su implementación en Colombia”, en Los acuerdos marco de precios en Colombia: enfoques y desafíos, editado por Germán Lozano Villegas (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2024), pp. 95-157.

[135] Gaceta n.º 33 de 2019 – Cámara de Representantes.

[136] Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo: pacto por Colombia, pacto por la equidad, Tomo II. (Bogotá, 2019).

[137] Gaceta n.º 135 del 20 de marzo de 2019, pp. 13 y ss.

[138] Por ejemplo, la Gaceta n.º 135 del 20 de marzo de 2019 consignó lo siguiente: “El H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett (Partido Conservador) advierte que la propuesta no funcionará bien. Para justificar su opinión propone el ejemplo del uso del acuerdo marco de precios para el PAE de Córdoba, en este caso los proveedores nacionales que se seleccionaron en los Acuerdos Marco de precios no tienen capacidad regional y su ineficiencia impide la satisfacción de las necesidades de las entidades territoriales”.

“El Subdirector Dorado (DNP) … [r]econoce que es un reto para Colombia Compra Eficiente poder captar a los proveedores que tienen capacidad en el nivel territorial, pero reitera que la idea es contribuir a que los territorios adopten economías de escala”.

[139] “La H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella (Centro Democrático) manifiesta que el artículo es bueno, pero que su impacto en los territorios tiene que ser moderado por la vía de la reglamentación. Sugiere entonces ajustar el artículo para que contenga un mandato en este sentido”. Gaceta n.º 135 del 20 de marzo de 2019, pp. 13 y ss.

[140] También se refiere a la licitación pública, al concurso de méritos y a la contratación directa.

[141] El parágrafo 5º fue adicionado, en tres incisos, por el artículo 5º del Decreto Legislativo 537 de 2020, expedido durante el estado de emergencia declarado con ocasión de la pandemia de la Covid-19. El control constitucional se adelantó a través de la Sentencia C-181 de 2020.

[142] Tomo II – https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/tomo-2-pnd.pdf, pp. 1203 y ss. Ver también la Gaceta n.º 33 de 2019 – Cámara de Representantes.

[143] Ibidem, pp. 1262 y ss.

[144] Gaceta n.º 33 de 2019.

[145] Gaceta n.º 135 del 20 de marzo de 2019.

[146] Ibidem, pp. 13 y ss.

[147] Con una preocupación similar se pronunciaron los congresistas (i) Carlos Manuel Meisel Vergara, quien hizo énfasis en que los proveedores locales pagan impuestos locales, mientras que los proveedores nacionales no lo hacen, afectando a las entidades territoriales; (ii) David Ricardo Rasero Mayorca, que propuso obligar a las grandes empresas a contratar personas y proveedores locales, entre otros.

[148] Gaceta n.º 272 el 26 de abril de 2019.

[149] En esta instancia se identificaba con el artículo 42. Aunado a ello, el Anexo A da cuenta de que, en el curso de las discusiones previas a esta ponencia, algunos congresistas presentaron proposiciones que no fueron acogidas. Por ejemplo, el H.R. José Eliécer Salazar López propuso retornar a una redacción más cercana al inciso 5º original (ibidem, p. 218), mientras que el H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié propuso mantener el parágrafo 5º tal como estaba antes, agregando un parágrafo que remitía a un tipo penal. Ibidem, p. 261.

[150] Nancy Stella Patiño León, "Los acuerdos marco de precios y compras públicas del Estado colombiano", en Los acuerdos marco de precios en Colombia: enfoques y desafíos, editado por Germán Lozano Villegas (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2024), pp. 163-225.

[151] Jorge Enrique Santos Rodríguez, “Acuerdos marco de precios como mecanismo centralizado de selección de contratistas”, en Juan Carlos Expósito Vélez y Sebastián Barreto Cifuentes (editores), I Congreso internacional de Contratación Estatal: Dimensión general del contrato estatal en Colombia y su impacto en la internacionalización de la compra pública (Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2023), pp. 409-433.

[152] Decreto 4170 de 2011.

[153] Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004.

[154] En la Sentencia C-285 de 2016, la Corte Constitucional estudió una demanda promovida contra varios artículos del Acto Legislativo 02 de 2015, relacionado con la reforma de equilibrio de poderes y el reajuste institucional, específicamente en lo concerniente a la creación del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. El análisis se centró en determinar si esta reforma vulneraba el principio de separación de poderes y la autonomía judicial, al suprimir la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y reemplazarla por nuevas estructuras. Al respecto, la Corte sostuvo que la separación de poderes es un principio transversal de la Constitución, cuyo objetivo es evitar la concentración del poder y garantizar la autonomía de cada órgano en el ejercicio de sus funciones. No obstante, precisó que esta separación no implica una compartimentación absoluta entre las distintas ramas del poder público, ya que el modelo constitucional contempla mecanismos de colaboración y articulación entre ellas. En esa línea, indicó que la existencia de instancias administrativas que regulen aspectos comunes a varias ramas del poder no configura, por sí misma, una injerencia indebida del Ejecutivo, siempre que tales mecanismos no desnaturalicen las funciones esenciales de cada órgano y respeten su independencia funcional y decisional. Esta distinción permitió a la Corte declarar la inexequibilidad parcial de las normas que, en su criterio, suprimían de manera desproporcionada el principio de autogobierno judicial. No obstante, reconoció que es posible establecer mecanismos de coordinación y regulación administrativa compartida entre las ramas del poder, siempre que estos no afecten su autonomía constitucional ni alteren la estructura de pesos y contrapesos que caracteriza el sistema democrático.

[155] En dicha providencia, la Corte analizó una demanda de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015, relacionadas con la creación de la

Comisión de Aforados y el nuevo esquema de administración de la rama Judicial. El demandante argumentó que dichas normas sustituían el principio de separación de poderes, al introducir mecanismos que, en su criterio, permitían una interferencia indebida del poder legislativo en funciones propias de la administración judicial. La Corte, al examinar el asunto, reiteró que el principio de separación de poderes, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, no implica una división rígida o infranqueable entre las ramas del poder público, sino que debe entenderse en el marco de un esquema de colaboración armónica dirigido a garantizar la eficacia y el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. En ese sentido, la Corte enfatizó que la regulación de aspectos administrativos comunes no constituye, por sí misma, una intromisión indebida, siempre que no se desnaturalicen las funciones esenciales que la Constitución ha asignado a cada órgano estatal. Así, esta Corporación reconoció que la existencia de mecanismos de articulación entre las ramas del poder público es legítima cuando estos no afectan la independencia funcional y decisional de cada órgano. Por lo tanto, el solo hecho de que una norma establezca procedimientos administrativos aplicables a varias ramas del poder público no es suficiente para sostener que existe una violación al principio de separación de poderes. Por el contrario, lo relevante es determinar si esos mecanismos inciden indebidamente en el ejercicio de las funciones que les han sido atribuidas de manera exclusiva por el constituyente.

[156] Al respecto ver las sentencias C-272 de 1996, C-365 de 2001, C-127 de 2002 y C-655 de 2003, entre otras.

[157] En dicha providencia, la Corte Constitucional analizó una demanda contra el inciso final del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que otorgaba al Ministerio de Medio Ambiente la facultad de resolver las apelaciones sobre las decisiones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en materia de licencias ambientales. Las demandantes sostenían que esta disposición desconocía la autonomía de las CAR, al establecer una jerarquía indebida con el Ministerio. Al resolver el caso, la Corte reconoció la importancia del principio de descentralización en el manejo ambiental, pero enfatizó que dicha descentralización no puede convertirse en una excusa para fragmentar la gestión estatal ni para desarticular las políticas ambientales nacionales. Señaló que el carácter unitario del Estado impone la necesidad de mecanismos de coordinación y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en asuntos de interés nacional, como la protección del medio

ambiente. Así, la Corte declaró inexequible el inciso demandado, pero dejó claro que la descentralización no puede justificar regulaciones autónomas que desconozcan los estándares mínimos establecidos a nivel nacional, pues esto pondría en riesgo la eficacia del sistema de protección ambiental. Por lo tanto, la autonomía territorial debe ejercerse en armonía con las directrices nacionales, garantizando una gestión eficiente y coherente de los recursos naturales, en beneficio del interés colectivo y la sostenibilidad ambiental.

[158] Fundamentos jurídicos 233 a 235 de la Sentencia C-138 de 2025.

[160] Artículo 287 de la Constitución Política.

[161] El objeto del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (del cual hace parte la disposición acusada) es exclusivamente aplicable a las entidades sujetas al EGCAP, ya que tiene por objeto regular "las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa" a que se sujetan las entidades estatales de que tratan los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, que delimitan el ámbito subjetivo de aplicación de estas disposiciones. Además, en lo que respecta a la obligación específica que regula la disposición acusada, su penúltimo inciso reitera esta sujeción en los siguientes términos: "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".

This version of Total Doc Converter is unregistered.