

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATOS CON ESAL – Artículo 355 – Constitución – Fundamento

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con entidades sin ánimo de lucro – en adelante ESAL – con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 permite a las Entidades Públicas en general, es decir, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas. Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – ESAL – Régimen – Remisión – Artículo 8 – Decreto 092 de 2017

Como se indicó, los convenios que permite celebrar el artículo 355 de la Constitución Política *en principio* cuentan con un régimen especial en el Decreto 092 de 2017 y en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Sin embargo, el artículo 8 de dicho Decreto establece que en lo no reglamentado en él deben observarse “las normas generales aplicables a la contratación pública”. En tal sentido, frente al aspecto por el cual se formula la consulta – esto es el límite a la adición de los convenios – habría que preguntarse si cuenta con una regulación especial en el Decreto 092 de 2017. Si la respuesta fuera afirmativa, tendría que aplicarse tal regulación. Pero, de ser negativa, habría que aplicar también el EGCAP, así como sus normas complementarias y reglamentarias, pues, precisamente, dichos preceptos son las “normas generales aplicables a la contratación pública” a las que alude el artículo 8 del Decreto 092 de 2017. En otras palabras, el EGCAP y sus normas complementarias y reglamentarias llenan los vacíos que se presentan en el Decreto 092 de 2017 frente a la regulación de los asuntos asociados a la celebración, ejecución y liquidación de los convenios que encuentran fundamento en el artículo 355 de la Constitución, incluidos en esta categoría los convenios de asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – ESAL – Régimen – Remisión – Artículo 8 – Decreto 092 de 2017 – Adición

Pues bien, el peticionario indaga si en los convenios consagrados en el artículo 355 de la Constitución y en el artículo 96 *ibidem* rige la Ley 80 de 1993 pueden adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor. Siguiendo la metodología explicada, hay que señalar que esta materia – la adición – *no está regulada expresamente en el Decreto 092 de 2017*. Este reglamento, además, como se indicó, es el que desarrolla el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, la cual tampoco establece normas sobre dicho tema. En consecuencia, el vacío que se presenta frente a este asunto debe llenarse con la remisión que efectúa el artículo 8 del Decreto 092 de 2017.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Al respecto, el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece un límite para las adiciones a los contratos estatales. En efecto, señala que “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. El Decreto 092 de 2017 no prevé algo al respecto. Pero, como se ha explicado, su artículo 8 dispone que deben aplicarse las normas generales de la contratación pública en aquello que no esté reglamentado en dicho Decreto. Dentro de estas normas está, precisamente, el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Esta disposición no efectúa distinción alguna frente a los tipos de *contratos* en los que aplica el límite de las adiciones. Simplemente, dice que “Los contratos no podrán adicionarse” superando el tope allí previsto. Los convenios regulados en el Decreto 092 de 2017 y en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 son *contratos*.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

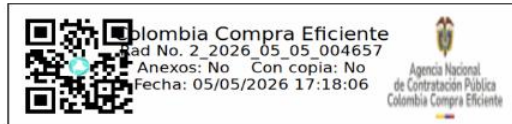
Bogotá D.C., 05 de mayo de 2026

Señor

Luis David Álvarez López

David2457@hotmail.com

Jamundí, Valle del Cauca



Concepto C- 458 de 2026

Tema:

CONTRATOS CON ESAL – Artículo 355 – Constitución – Fundamento/ CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – ESAL – Régimen – Remisión – Artículo 8 – Decreto 092 de 2027/ CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – ESAL – Régimen – Remisión – Artículo 8 – Decreto 092 de 2027 – Adición

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_03_19_003897

Estimado señor Álvarez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud la cual fue remitida por competencia a esta Agencia el pasado 19 de marzo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“... ¿Es jurídicamente viable adicionar en más del 50% el valor inicial de un convenio para transferencia de sobretasa bomberil, celebrado entre una alcaldía y un cuerpo de bomberos voluntarios, o resulta aplicable la limitación prevista en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993? 2. Teniendo en cuenta que la Ley 1575 de 2012 utiliza la expresión “contratos y/o convenios” para la vinculación con cuerpos de bomberos voluntarios, ¿es jurídicamente procedente considerar que este tipo de acuerdos constituyen convenios en sentido material, aun cuando una de las partes sea una entidad privada sin ánimo de lucro?

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición, se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿La limitación prevista en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 es aplicable a los acuerdos celebrados entre una alcaldía y un cuerpo de bomberos voluntarios para la transferencia de la sobretasa bomberil y, en ese contexto, cuál es la naturaleza jurídica de dicho acuerdo a la luz de la Ley 1575 de 2012?

2. Respuesta:

De acuerdo con el problema jurídico planteado, La limitación prevista en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 sí resulta aplicable a los convenios celebrados entre una alcaldía y un cuerpo de bomberos voluntarios para la transferencia de la sobretasa bomberil, con independencia de la denominación que se le dé al acuerdo.

En efecto, el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos estatales no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

(50%) de su valor inicial, expresado en salarios mínimos legales mensuales. Esta norma, además de consagrar una prohibición, trae implícita una autorización: la posibilidad de adicionar los contratos estatales siempre que no se supere el límite establecido. Frente a cualquier incremento del valor inicial, e independientemente del nombre que se le dé al acuerdo, otrosí, adición, modificación o cualquier otra denominación, aplica dicho límite.

En cuanto a la naturaleza jurídica del acuerdo, la Ley 1575 de 2012 autoriza a los municipios a vincularse con cuerpos de bomberos voluntarios mediante contratos y/o convenios, sin precisar el régimen aplicable a cada figura. No obstante, dado que los cuerpos de bomberos voluntarios son entidades privadas sin ánimo de lucro, el acuerdo que se celebre para la transferencia de la sobretasa bomberil tiene la naturaleza de un convenio con entidad sin ánimo de lucro, regulado por el Decreto 092 de 2017 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. En cuanto al límite a la adición, el Decreto 092 de 2017 no lo regula expresamente, por lo que la remisión se deriva de su artículo 8 a las normas generales de la contratación pública, dentro de las cuales se encuentra el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Esta disposición no efectúa distinción alguna frente a los tipos de contratos en los que aplica el límite de las adiciones.

Corresponde a cada entidad territorial determinar en cada caso concreto si el acuerdo celebrado con el cuerpo de bomberos voluntarios para la transferencia de la sobretasa bomberil satisface los presupuestos de aplicación del Decreto 092 de 2017 y del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, verificando además que cualquier modificación al valor inicial del convenio se realice con sujeción al límite previsto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y que, en caso de requerirse recursos adicionales que superen dicho tope, se proceda a la celebración de un nuevo convenio conforme al marco jurídico aplicable.

3. Razones de la respuesta:

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con entidades sin ánimo de lucro – en adelante ESAL – con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo¹. Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998² permite a las Entidades Públicas en general, es decir, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas. Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

El Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política, expidió el Decreto 092 de 2017, que dispone las reglas para las contrataciones que realicen las Entidades Estatales con las ESAL. El Decreto regula dos (2) eventos: i) los *contratos de colaboración* o de interés público, con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y; ii) los *convenios de asociación*, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las Entidades Estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017³.

De un lado, los *contratos del artículo 355 de la Constitución Política* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores

¹ Sobre esta norma, consultar los conceptos del 8 de octubre de 2019, con radicado No. 2201913000007532, y del 20 de diciembre de 2019, con radicado No. 4201913000008240.

² Al respecto, la Ley 489 de 1998 dispone que "Art. 96. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes".

³ En el concepto emitido el 5 de febrero de 2019, dentro del radicado No. 2201913000000663, se dijo: "[l]os convenios de asociación del artículo 5 son distintos a los contratos de colaboración del artículo 2 del Decreto 092 de 2017".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

más desprotegidos de la población, siempre que estén previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio directo lo recibirán, en últimas, los sectores de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 4 del Decreto 092 de 2017, por regla general, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la ESAL contratista.

De otro lado, los *convenios de asociación* “[...] [tienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley”⁴.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en estos convenios debe determinarse “con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes”, elementos dentro de los que resalta la exigencia de aportes, que debe interpretarse en el sentido de que las ESAL deben realizar aportes a los convenios que suscriban, los cuales pueden ser en dinero, en porcentajes inferiores o superiores al treinta por ciento (30%), o en especie, los cuales deben servir al desarrollo de los objetivos comunes de la asociación.

En estos convenios no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos, exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio no a remunerar la actividad o actuaciones del asociado. De todos modos, la entidad debe adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al treinta por ciento (30%) del valor total del convenio.

Igualmente, atendiendo a que los convenios de asociación “[...] no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio”, las entidades deben asegurarse de que su contratista, es decir, una o varias ESAL, aporten al menos el treinta por ciento (30%), en dinero, del valor del convenio para celebrarlo directamente,

⁴ Concepto del 3 de septiembre de 2019, con radicado No. 220191300006512.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pues de lo contrario deberá adelantarse un proceso competitivo. Además, en atención al inciso 2 del artículo 5 del Decreto 092 de 2017, deben “[...] asegurarse que no haya otras ESAL que ofrezcan su compromiso de recursos en dinero en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Cuando la entidad encuentre que más de una ESAL le ofrece al menos el 30% de recursos en dinero para el convenio de asociación, debe seleccionar objetivamente con cual asociarse”.

La noción “seleccionar de forma objetiva”, contenida en la disposición *sub examine* no puede ser entendida como una remisión total a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. A lo que se refiere la norma es a que la Entidad Estatal debe diseñar herramientas que permitan una comparación objetiva de las ESAL para seleccionar objetivamente a aquella que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el proyecto de cooperación, por lo que los criterios que permitan una selección objetiva deben definirse en términos de la obtención de los objetivos del convenio de asociación. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad puede decidir acudir a los procesos de selección de contratistas que establece el EGCAP o, incluso, al trámite que regula el inciso 2 del artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

En suma, las Entidades Estatales son autónomas en la configuración del proceso competitivo en desarrollo del artículo 5 del Decreto 092 de 2017. En todo caso, el proceso competitivo que definan las Entidades Estatales para sus convenios de asociación debe garantizar la libre competencia, la pluralidad de interesados y la comparación objetiva de las ofertas. Este procedimiento puede ser análogo a otros donde existe competencia, como la licitación pública.

Ahora bien, el Consejo de Estado, en el Auto del 6 de agosto de 2019 de la Sección Tercera, Subsección A –Exp. 62.003–, estudió la solicitud de suspensión provisional⁵ del inciso 2 del artículo 1, literales a y c del artículo 2, inciso 5 del artículo 2, inciso 2 del artículo 3, inciso final del artículo 4 y artículo 5 del Decreto 092 de 2017. No obstante, sobre esta última norma concluyó que el análisis de esta disposición debe realizarse a profundidad para establecer si

⁵ Se precisa que la suspensión provisional, de acuerdo con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, es una medida cautelar que busca proteger y garantizar, de forma provisional, que la norma demandada no genere actos contrarios al ordenamiento jurídico, razón por la cual, para decretarla es necesario que la transgresión de las normas superiores invocadas surja de la comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

efectivamente existe una contradicción normativa que implique que se afectó la competencia del legislador. En consecuencia, negó la solicitud de suspensión provisional frente a la última disposición relacionada con los convenios de asociación, reservando el análisis sobre la legalidad de dicho artículo a la sentencia de fondo. Por tanto, si se pretende realizar un *convenio de asociación* con ESAL de reconocida idoneidad para el cumplimiento de las funciones que la ley les asigna a las Entidades Públicas, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017. En todo caso, conviene precisar que mediante Auto del 15 de marzo de 2022⁶, el Consejo de Estado levantó la medida cautelar de suspensión provisional respecto del inciso 2 del artículo 1 y el inciso 2 del artículo 3, del Decreto 092 de 2007, por lo que surten en la actualidad efectos jurídicos⁷.

Como se explicó, en relación con los convenios de asociación, el artículo 5 del citado Decreto establece que el proceso para la selección de la ESAL, por regla general, debe estar sujeto a competencia; salvo en aquellos casos en que *una* ESAL comprometa recursos en dinero por un valor igual o superior al treinta por ciento (30%) del valor total del convenio⁸, y siempre que la Entidad Estatal

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena. Auto del 15 de marzo de 2022. Consejera Ponente: Rocío Araujo Oñate. Expediente: 62.003. En esta decisión, en efecto, se decidió: "REVOCAR los numerales primero y tercero de la parte resolutive del auto proferido el 6 de agosto de 2019, que suspendieron de manera provisional los efectos del inciso segundo del artículo 1 y del inciso segundo del artículo 3 del Decreto 92 de 2017, respectivamente, y en su lugar NEGAR la medida cautelar", y "CONFIRMAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los literales a) y c) del artículo segundo y el inciso quinto de la misma norma, así como del inciso final del artículo 4 del Decreto 92 de 2017, por las razones expuestas".

⁷ En armonía con lo anterior, las siguientes son las conclusiones que dedujo esta Agencia en relación con los *contratos de colaboración*, tal como se expresa, por ejemplo, en el concepto C-529 del 11 de agosto de 2020: "En este orden de ideas, la contratación con entidades sin ánimo de lucro se sigue rigiendo por el Decreto 092 de 2017, salvo lo que fue objeto de suspensión provisional. Por lo tanto, las entidades públicas que desean celebrar contratos de interés público, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política, deben contratar con ESAL de reconocida idoneidad, como ya se dijo, realizando un proceso competitivo, y teniendo en cuenta, se insiste, las siguientes características: i) no se debe condicionar el proceso de contratación a la inexistencia de oferta en el mercado de bienes y servicios; ii) tampoco se debe condicionar a que la contratación con las ESAL garantice la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo; iii) el objeto del contrato debe estar acorde con el plan nacional o seccional de desarrollo; iv) no se puede condicionar únicamente que las actividades o programas correspondan exclusivamente a promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, por lo que basta con cumplir el anterior numeral iii); y v) el contrato no establezca una relación conmutativa en la cual haya una contraprestación directa a favor de la entidad, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato".

⁸ Decreto 1082, artículo 5: "[...] no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional".



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

verifique previamente que no existe ninguna otra ESAL que ofrezca aportes en dinero iguales o superiores al treinta por ciento (30%), ya que en este último evento también deberá adelantar un proceso competitivo. De hecho, en relación con la naturaleza y cuantía de los convenios, la norma anteriormente citada no prohíbe la celebración de convenios en que la ESAL aporte menos del treinta por ciento (30%) o cuando aporten recursos en especie. En efecto, solo indica que en esos casos la Entidad Estatal debe acudir al proceso competitivo para seleccionar a la ESAL con la cual celebrará el respectivo convenio.

Finalmente, sintetizando lo expresado en relación con los *convenios de asociación*, la finalidad de los aportes a que se refirió en consideraciones previas está dirigidos concretamente a lograr la ejecución del convenio.

Precisado el régimen general de los convenios con ESAL, es necesario determinar la naturaleza jurídica del acuerdo celebrado entre una alcaldía y un cuerpo de bomberos voluntarios para la transferencia de la sobretasa bomberil, a la luz de la Ley 1575 de 2012. Dicha ley establece que es obligación de los municipios garantizar la prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendio, y que esta puede realizarse directamente a través de cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con cuerpos de bomberos voluntarios. Si bien la Ley 1575 de 2012 utiliza indistintamente las expresiones "contratos" y "convenios" sin precisar el régimen jurídico aplicable a cada figura, el acuerdo que celebra una alcaldía con un cuerpo de bomberos voluntarios para la transferencia de la sobretasa bomberil tiene la naturaleza de un convenio con una entidad privada sin ánimo de lucro, habida cuenta de que los cuerpos de bomberos voluntarios son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro reconocidas como tales. En consecuencia, dicho acuerdo queda regulado por el Decreto 092 de 2017 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y le resultan aplicables, por remisión del artículo 8 del citado Decreto, las normas generales del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, incluida la limitación prevista en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, como se explica a continuación.

Ahora, frente a la adición, el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece un límite para las adiciones a los contratos estatales. En efecto, señala que "Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

(50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. El Decreto 092 de 2017 no prevé algo al respecto. Pero, como se ha explicado, su artículo 8 dispone que deben aplicarse las normas generales de la contratación pública en aquello que no esté reglamentado en dicho Decreto. Dentro de estas normas está, precisamente, el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Esta disposición no efectúa distinción alguna frente a los tipos de *contratos* en los que aplica el límite de las adiciones. Simplemente, dice que “Los contratos no podrán adicionarse” superando el tope allí previsto. Los convenios regulados en el Decreto 092 de 2017 y en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 son *contratos*. De hecho, el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución los llama de esa manera. En otras palabras, el hecho de que usualmente se les conozca como *convenios* no les quita su carácter contractual. Por tanto, es válido concluir que también deben cumplir el límite porcentual para las adiciones previsto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, cuyo tenor literal dispone: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”⁹.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 prohíbe que las adiciones superen el cincuenta por ciento (50%) del valor inicial, expresado en salarios mínimos legales vigentes. Por ejemplo, si el convenio de asociación, que se suscribió en el año 2021 tiene un valor de \$500.000.000, que es equivalente a 550,34 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en el año 2022, si se adiciona, no podrá superar más de 275,17 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Al respecto, la doctrina expresa:

“El párrafo del art. 40 es, a primera vista, aparentemente claro, porque contiene tanto una permisión como una prohibición a la posibilidad de que el contrato se adicione. De un lado –sentido negativo–, prohíbe que la adición exceda el 50% del valor inicial; pero, de otro lado –sentido positivo– e implícitamente, la autoriza, pero solo hasta el 50 %. Las dos formas de ver son válidas¹⁰.

⁹ Esta postura también es defendida por la doctrina, por ejemplo, Cfr. RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio. Contratación Pública con entidades sin ánimo de lucro. Bogotá: Legis, 2017. p. 146 y ss.

¹⁰ MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. *El precio*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R Ltda. y CEDA, 2012, p. 204. Así mismo, Mauricio Rodríguez Tamayo expresa: “Los contratos de interés público no escapan a la necesidad de introducir modificaciones o ajustes al contrato y, ante el silencio del Decreto 092 de 2017, es preciso recurrir a las disposiciones generales de la Ley 80 de 1993, a la luz de lo previsto en el artículo 8° del precitado decreto.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con lo regulado, se establece la restricción para adicionar los convenios de asociación por encima del cincuenta por ciento (50%) del valor inicial expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin que se haga distinción frente al origen de los recursos para calcular el valor inicial a efectos de determinar el tope analizado, por lo que se tendrá en cuenta el valor total inicial del convenio. De esta manera, tanto la Entidad Pública como el asociado al decidir adicionar el convenio de asociación se sujetan al límite del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, de acuerdo con la remisión del artículo 8 del Decreto 092 de 2017 a las normas generales del EGCAP. En todo caso, la procedencia de adicionar estos convenios de asociación deberá corresponder al análisis que realice cada Entidad Estatal respecto a su conveniencia, por lo que le corresponderá definir en cada caso la viabilidad técnica, jurídica y financiera de realizar determinada modificación del convenio.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse a un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

Muchas situaciones pueden aconsejar e imponer la modificación de tales contratos, como sería la variación de algunas obligaciones, reducción o aumento del plazo o adición del valor del aporte, entre otras.

[...]

El límite para modificar un contrato estatal se encuentra en su objeto y su variación es procedente siempre que las necesidades así lo aconsejen. Por lo tanto, el plazo, el precio de un contrato estatal y las obligaciones acordadas pueden ser reformados por las partes, sin que con ello se entienda que se violan los principios de la contratación estatal.

Lo que si es claro es que la Ley 80 de 1993 no definió el documento con el que se podría modificar un contrato estatal. Sigue siendo irrelevante que se llame adición, otrosí, contrato o convenio adicional. Creemos que solo cuando se aumente el valor económico deberá llamarse adición al contrato, pues ese es el término empleado por el inciso 2° del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, cuando preceptúa: Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales. La ley se refiere a la adición al contrato y no al contrato adicional" y, se reitera, para aumentar su valor. Aquí la acción autorizada por el citado precepto es la de adicionar". (RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio. Contratación pública con entidades sin ánimo de lucro. Bogotá: Legis editores, 2017. pp. 146-148).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política, artículo 355.
- Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 8 y 9. 12, 14 y 26
- Ley 489 de 1998, artículo 96.
- Ley 1474 de 2011, artículos 83 a 85.
- Decreto 092 de 2017, artículos 5, 6, 7 y 8.
- Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, 2025. Disponible en línea: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-contratacion-con-entidades-sin-animo-de-lucro-y-de-reconocida-idoneidad>

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad –desde ahora ESAL–, con fundamento en el Decreto 092 de 2017, se pronunció esta Subdirección en los conceptos 4201912000008310 del 26 de diciembre de 2019, 4201912000007899 del 27 de diciembre de 2019, 4201912000007901 del 27 de diciembre de 2019, C-070 04 de marzo de 2020, C-094 del 04 de marzo de 2020, C-086 del 16 de marzo de 2020, C-101 del 16 de marzo de 2020, C-228 del 17 de marzo de 2020, C-014 del 24 de marzo de 2020, C-215 de 31 de marzo de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-416 del 30 junio de 2020, C-447 del 27 de julio de 2020, C-513 del 30 de julio de 2020, C-483 del 06 de agosto de 2020, C-579 del 4 de septiembre de 2020, C-594 del 7 de septiembre de 2020, C-670 del 22 de noviembre de 2020, C-689 del 1 de diciembre de 2020, C-724 de 14 de diciembre de 2020, C-749 del 23 de diciembre de 2020, C-758 del 04 de enero de 2021, C-806 de 8 de febrero de 2021, C-364 de 26 de julio de 2021, C-379 de 20 de julio de 2021, C- 537 del 27 de septiembre de 2021, C-021 del 22 de febrero de 2022, C-236 del 27 de abril de 2022, C-273 del 6 de mayo de 2022, C-274 del 6 de mayo de 2022, C-291 del 18 de mayo de 2022, C-331 del 24 de mayo de 2022, C-477 del 26 de



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

julio de 2022, C-550 del 31 de agosto de 2022, C-560 del 7 de septiembre de 2022, C-624 del 28 de septiembre de 2022, C-771 del 30 de diciembre de 2022, C-853 del 9 de diciembre de 2022, C-351 del 6 de octubre de 2023 y C-056 del 9 de mayo de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace:
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación:
<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí:
<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

documentos tipo: Consulta la guía aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/Agencia-Nacional-de-Contrataci3n-P3blica-Colombia-Compra-Eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Gloria Elizabeth Arango Builes
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Juan David Cárdenas Cabeza
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

