

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Noción y Características – Diferencias

La tipología del contrato interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993, y el Decreto 1082 de 2015 la califica como aquella contratación entre Entidades Estatales. De acuerdo con lo anterior, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos están determinados por un criterio orgánico, al ser necesario que los extremos de la relación contractual sean Entidades Estatales.

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

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Alcance – Literal c) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007

El literal c) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011– establece que las Entidades Estatales pueden suscribirlos de manera directa, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación con el objeto de la entidad ejecutora. Sin embargo, esa misma Ley establece excepciones concretas a esta facultad. Según el inciso primero del literal transcrito, la suscripción de contratos interadministrativos de forma directa, conforme a dicha causal, está sujeta a que las obligaciones del negocio jurídico tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, establecido en la ley o en sus reglamentos. La condición impuesta por el legislador para la suscripción de estos contratos se establece a efectos de constatar que el ejecutante cuente con la capacidad jurídica para contraer las obligaciones establecidas en el contrato.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que el inciso segundo establece una limitación a la contratación directa mediante la causal del literal c) –transcrito arriba– dirigido a los supuestos en que las “instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras”. De manera que cuando dichas entidades sean las ejecutoras, no se pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa, utilizando la causal del literal c), en tratándose de “contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LÍMITE DE ADICIÓN DE CONTRATOS – Parágrafo – Artículo 40 de la ley 80 de 1993 – Aplicabilidad convenios y contratos interadministrativos

El límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”.

Si bien, la normativa vigente no establece una prohibición expresa respecto al límite de las adiciones en los convenios interadministrativos al considerarse que no están sometidos al EGCAP; sin embargo, ello no significa que puedan realizarse de manera ilimitada o discrecional. Estas modificaciones deben observar cuidadosamente los principios que rigen la función administrativa, garantizando la transparencia, la eficiencia, la economía, la moralidad y ante todo la legalidad en cada actuación. Asimismo, resulta indispensable que las adiciones se ajusten a los principios de la gestión fiscal responsable, evitando comprometer recursos más allá de lo permitido por la planeación presupuestal y las reglas de sostenibilidad financiera.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 06 febrero 2026

Señor
Andrés Mauricio Suarez Polanco
suarezmauro@gmail.com
Montería, Córdoba



Concepto C- 1872 de 2025

Temas: CONVENIOS Y CONTRATOS
INTERADMINISTRATIVOS - Noción y
Características - Diferencias / CONTRATO
INTERADMINISTRATIVO - Alcance - Literal c)
numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007/
LÍMITE DE ADICIÓN DE CONTRATOS - Parágrafo -
Artículo 40 de la ley 80 de 1993 - Aplicabilidad
convenios y contratos interadministrativos

Radicación: Respuesta a consulta con radicado
1_2025_12_28_014383

Estimado señor Suarez:

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- responde su solicitud de consulta de fecha 28 de diciembre de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“1. ¿El límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 resulta aplicable, de manera indistinta, a todos los convenios interadministrativos celebrados entre entidades estatales, o su aplicación debe analizarse en función de la naturaleza jurídica del instrumento y del tipo de obligaciones que se deriven del mismo?

2. Desde una interpretación sistemática del Estatuto General de Contratación y de las normas que regulan la función administrativa, ¿existen diferencias relevantes entre los convenios interadministrativos de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

colaboración y los contratos estatales de naturaleza onerosa que permitan un tratamiento diferenciado en materia de modificaciones y adiciones?

3. En el marco de la interpretación general de las normas de contratación pública, ¿el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 debe entenderse como una limitación dirigida exclusivamente a contratos estatales en sentido estricto, o puede extenderse a instrumentos interadministrativos de cooperación 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 general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos 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 garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado 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: i) ¿Existen diferencias relevantes entre los convenios interadministrativos de colaboración y los contratos estatales? ii) ¿El límite a las adiciones previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 aplica a todos los convenios interadministrativos, sin distinción de su naturaleza?

2. Respuesta:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

i) En cuanto al primer problema jurídico objeto de consulta es preciso indicar que, si bien los contratos y convenios interadministrativos comparten como rasgo común el hecho de ser acuerdos de voluntades celebrados entre entidades estatales, son negocios jurídicos se diferencian en aspectos sustanciales asociados a su objeto, finalidad y contenido patrimonial. Los convenios interadministrativos tienen una finalidad asociativa y de cooperación, carecen de interés puramente económico y se desarrollan bajo un plano de igualdad entre las entidades, al existir intereses convergentes orientados al cumplimiento de fines comunes, razón por la cual no les resulta aplicable de manera automática el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En contraste, los contratos estatales, incluidos los contratos interadministrativos con contenido patrimonial, son de naturaleza onerosa, responden a intereses contrapuestos y configuran una relación de contratante y contratista, sujeta plenamente al EGCAP.

iii) En segundo lugar, a partir de la distinción previamente expuesta entre convenios y contratos interadministrativos, el límite de adición del cincuenta por ciento (50 %) del valor inicial, previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, no resulta aplicable de manera automática a todos los convenios interadministrativos. Dicho límite es exigible únicamente respecto de los contratos estatales, incluidos los contratos interadministrativos con contenido patrimonial que se encuentran sujetos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP). En contraste, los convenios interadministrativos de cooperación sin ánimo de lucro, que carecen de interés económico y no están sometidos al EGCAP, no se encuentran sujetos a ese límite porcentual.

Sin perjuicio de lo anterior, ello no implica que dichos convenios puedan ser modificados de forma ilimitada o discrecional, pues toda adición o modificación debe observar los principios de la función administrativa, las reglas presupuestales y los criterios de sostenibilidad fiscal, lo que exige un análisis caso a caso, atendiendo a su objeto, naturaleza y finalidad.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

i. La tipología del contrato interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993, y el Decreto 1082 de 2015 la califica como aquella contratación entre Entidades Estatales¹. De acuerdo con lo anterior, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos están determinados por un criterio orgánico, al ser necesario que los extremos de la relación contractual sean Entidades Estatales.

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

Un contrato interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 dispone que pueden celebrarse directamente, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, señalado en la ley o en sus reglamentos, a menos que, según las excepciones previstas en dicha ley, deba adelantarse un procedimiento con pluralidad de oferentes². Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

¹ Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales".

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La Corte Constitucional, en Sentencia C-671 de 2015, expresó que “Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública”³. Así las cosas, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico comercial concurren personas de derecho público.

Es decir, lo que hace que un contrato o convenio sea interadministrativo es la naturaleza de las partes, independiente del régimen jurídico aplicable. Sin embargo, en los últimos se está diferenciando los conceptos “contrato interadministrativo” y “convenio interadministrativo” como dos instituciones jurídicas independientes con producción de efectos jurídicos distintos. Al respecto, el Consejo de Estado distingue las dos instituciones, de la siguiente forma:

"Si bien las nociones 'contrato' y 'convenio' interadministrativo tienen notas comunes como la de ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre entidades estatales, también resulta incontrovertible que tienen naturaleza, finalidad y características disímiles como son:

- a. El objeto de los contratos lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial y, por lo mismo, son onerosos, lo que implica el gravamen de cada parte en beneficio de la otra. En el contrato, como verdadero acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, las partes actúan con intereses disímiles y contrapuestos; la entidad estatal contratante en un interés público, la entidad estatal contratista en su propio interés específico económico o de índole privado (es claro que una entidad estatal, puede y debe obtener ganancias, o generar valor respecto de su patrimonio, productos o actividad, si así lo autoriza su objeto social, o las funciones que le haya otorgado la ley);
- b. Los convenios no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia) y su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio; es decir, las partes tienen intereses convergentes, coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación;

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- c. Los intereses de los que son titulares las partes (entidades públicas contrayentes) y las finalidades que persiguen alcanzar, en virtud del ánimo de cooperación, indican que en los convenios las partes se relacionan en un paralelismo de intereses bajo un ámbito o posición de igualdad o equivalencia, en tanto que los contratos, dados los intereses y finalidades analizadas, se desarrollan en un ámbito de preeminencia o superioridad jurídica de la entidad estatal contratante respecto de la entidad contratista y, por lo mismo, podrá haber prerrogativas a favor de una de las partes. De esta manera, en el contrato 'se puede identificar contratante y contratista, y el segundo, aunque persona pública, tiene intereses y está en un mercado de forma similar a como lo hace un particular'⁴.

Bajo esta postura del Consejo de Estado, se determina que el convenio interadministrativo es el negocio jurídico en el cual convergen dos entidades públicas, cuyo objeto se relaciona con la coordinación o cooperación para el cumplimiento de los fines comunes de las partes. Por otro lado, el contrato interadministrativo es un negocio jurídico, cuyo objeto está relacionado con la prestación de bienes y servicios, en el que una de las partes actúa como contratante y otra como contratista. Al respecto, la doctrina expresa:

"De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, podemos manifestar que el convenio interadministrativo es el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociales.

[...]

El contrato interadministrativo, por su parte, es también celebrado entre dos entidades públicas con capacidad de tener relaciones interadministrativas, con la particularidad de que el contrato es negocio jurídico generador de obligaciones al cual acuden las partes con diversidad de intereses. En el contrato se pueden identificar contratante y contratista, y el segundo, aunque persona pública, tiene intereses y está en un mercado de forma similar a como lo hace el particular'⁵.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto no. 2257 del 26 de julio de 2016, C.P. Álvaro Namén Vargas; CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de junio de 2010. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Exp 17860; Sección Tercera. Auto del 4 de octubre de 2024. C.P. Fredy Ibarra Martínez. Exp 70313.

⁵ SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos. En: Revista Digital de Derecho Administrativo, 2008. p.p. 10-11. De igual forma, Augusto Ramón Chavéz Marín expresa: "Los convenios interadministrativos se distinguen de los contratos interadministrativos porque estos últimos, celebrados al igual que los primeros entre personas jurídicas públicas, no tienen como objeto la realización común de intereses compartidos como ocurre con los convenios interadministrativos típicos, sino el logro de los fines estatales de alguna de las partes. En los contratos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, esta distinción conceptual entre contratos y convenios interadministrativos resulta relevante para precisar ámbito de aplicación de las instituciones del EGCAP. Al respecto, el Consejo ha destacado la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos, los cuales se caracterizan por la autorregulación de sus propias estipulaciones, que son el resultado de la autonomía de la voluntad de las entidades que actúan como colaboradoras o cooperantes, sin que pueda aludirse a la preponderancia de ciertos regímenes, por lo que no es procedente la aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales⁶. De esta manera, el Consejo de Estado expresa:

"La finalidad asociativa de los "convenios interadministrativos" previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en el plano de derecho público en el que se enmarcan, impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales, imbuido por lo demás por las disposiciones civiles y comerciales, salvo las materias especialmente reguladas en el EGCAP.

En ese sentido, más allá de la concurrencia de voluntades, se trata de la asunción de objetivos comunes orientados predominantemente por una finalidad de derecho público que, además de que justifica la existencia de dichos convenios, rebasa o excede el sentido tradicional del concepto de "contrato", por lo que, en cuanto a la normativa aplicable se refiere y en el estado actual de las cosas, aquellos deben interpretarse de forma tal que la regulación del EGCAP y del derecho privado sea de aplicación supletoria, esto es, solo en la medida en que exista una verdadera laguna o falta de regulación normativa y/o convencional.

Además, de acuerdo con la Corte Constitucional, el diseño de las normas contenidas en el EGCAP primordialmente ha estado orientado por un criterio del "contrato estatal" como instrumento de aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos para la consecución de los fines del Estado, razón por la cual una aplicación irrestricta de las normas de dicho estatuto, así concebidas, frente a convenios que, según

interadministrativos se busca obtener de otra persona jurídica pública la prestación de un servicio específico, la ejecución de una obra o el suministro de un bien, en fin, la realización de una actividad determinada que podría llevar a cabo un particular" (CHAVÉZ MARÍN, Augusto Ramón. Los convenios de la Administración. Entre la gestión pública y la actividad contractual. Bogotá: Temis, 2020. p. 126).

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2025. C.P. María Adriana Marín Hernández. Exp. 70.504; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022, C.P.: María Adriana Marín. Exp. 60434.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la Corte Constitucional, están ideados esencialmente para concretar la coordinación de las actuaciones entre las autoridades administrativas, conduciría a resultados que malogren y/o desincentiven la cooperación entre ellas, producto de las incompatibilidades que puedan presentarse”⁷.

En este contexto, la diferenciación entre contratos y convenios interadministrativos no solo tiene un alcance conceptual, sino que incide directamente en la determinación del régimen jurídico aplicable. En particular, tratándose de convenios interadministrativos de cooperación, su finalidad asociativa y la ausencia de un interés económico permiten concluir que no están sometidos de manera automática a las instituciones propias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuya regulación está diseñada esencialmente para relaciones contractuales de carácter patrimonial y oneroso.

No obstante, ello no implica la inexistencia de límites jurídicos. Los convenios interadministrativos deben sujetarse a los principios que rigen la función administrativa —legalidad, planeación, eficiencia, economía, transparencia y responsabilidad— así como a las reglas presupuestales, en especial al principio de anualidad del gasto y a los criterios de sostenibilidad fiscal. En consecuencia, cualquier modificación o adición deberá estar debidamente justificada, responder a la finalidad pública del convenio y respetar el marco normativo vigente, lo cual exige un análisis caso a caso, atendiendo a la naturaleza, objeto y contenido del instrumento interadministrativo

Ahora bien, el convenio de administración se constituye bajo la forma y cláusulas de convenio interadministrativo no le son aplicables las reglas del EGCAP, como lo ha expresado el Consejo de Estado en las consideraciones, pero, si es un contrato interadministrativo que se fundamentó bajo la causal regulada en el literal c, numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 se sujeta a las restricciones y prohibiciones del EGCAP. Bajo estas precisiones, solo a los contratos interadministrativos les aplica el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de junio de 2019, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad.: 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP); CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2025. C.P. María Adriana Marín Hernández. Exp. 70.504.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Si bien, la normativa vigente no establece una prohibición expresa respecto al límite de las adiciones en los convenios interadministrativos al considerarse que no están sometidos al EGCAP; sin embargo, ello no significa que puedan realizarse de manera ilimitada o discrecional. Estas modificaciones deben observar cuidadosamente los principios que rigen la función administrativa, garantizando la transparencia, la eficiencia, la economía, la moralidad y ante todo la legalidad en cada actuación. Asimismo, resulta indispensable que las adiciones se ajusten a los principios de la gestión fiscal responsable, evitando comprometer recursos más allá de lo permitido por la planeación presupuestal y las reglas de sostenibilidad financiera.

Dentro de este marco, la entidad pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

ii. De acuerdo con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 80 de 1993, el contrato estatal es un negocio jurídico creador de obligaciones que, en líneas generales, es conmutativo y, por lo mismo, en el momento de su celebración, requiere la certeza sobre las prestaciones a ejecutar por el contratista y el precio que la Entidad Estatal ha de pagar, el cual debe estar determinado o ser determinable.

Es por lo que, según el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, uno de los elementos esenciales de los contratos estatales es el precio, también conocido como valor. Lo usual es que los contratos estatales se perfeccionen como onerosos y, la mayoría de las veces, como conmutativos. Adicionalmente, el precio suele ser el elemento más importante para el contratista, porque equivale a la remuneración que la entidad contratante le pagará por la ejecución del objeto contractual.

Al respecto, el EGCAP, no consagra una sola metodología para pactar el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la influencia de las disciplinas técnicas, como la ingeniería o la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

administración de empresas, en la contratación estatal. Dentro de tales esquemas de fijación del precio pueden citarse, entre otros: i) los precios unitarios -calculados de acuerdo con las unidades que componen el objeto del contrato-; ii) el precio global -que equivale al monto total, sin discriminar unidades-; y iii) la administración delegada de recursos -en la que se distinguen los costos de inversión de los honorarios del administrador-.

El precio del contrato estatal puede comprender los costos *directos* e *indirectos*, siendo los primeros recursos que se van a utilizar para la ejecución del objeto contractual y los segundos, también conocidos como *overhead*, caracterizados como los gastos que, si bien no inciden en forma directa, sí afectan su valor.

En consecuencia, tanto las entidades sometidas al EGCAP, como las excluidas de este -por tener un régimen especial-, gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. Bajo tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios que más se ajuste al objeto a contratar, así como la forma de pago.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 consagra una limitación a tal autonomía. En efecto, el precitado artículo dispone expresamente que "*[e]n los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato [...]*" así como que "*[l]os contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales*". Así pues, una de las disposiciones que deben considerarse en la celebración de convenios y/o contratos interadministrativos, es este aparte normativo, pues bien, esta tipología contractual no se encuentra exceptuada de su aplicación.

En ese orden, las entidades sometidas al EGCAP, aunque gozan de autonomía y, hasta cierto punto, de discrecionalidad para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento jurídico, al suscribir un convenio y/o contrato interadministrativo, deberán observar como

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

límite, el valor porcentual máximo dispuesto en el inciso primero y segundo del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues dicha limitación, no está dirigida a una tipología contractual específica o a una modalidad concreta de selección del contratista.

Lo anterior, sin perjuicio de que dicho límite sólo resulta aplicable para aquellos convenios interadministrativos que comporten un contenido patrimonial y que, por ende, estén sujetos al régimen al régimen jurídico contenido en el EGCAP. Sobre el particular, el Consejo de Estado señaló:

“Así, es viable distinguir entre “convenios interadministrativos” de contenido patrimonial, los cuales se someterán al régimen de los contratos interadministrativos, y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia), al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.

Dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso.

En tal sentido, deberá analizarse cada caso concreto, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no⁸”.

En línea con lo anterior, los convenios interadministrativos que no tienen contenido patrimonial y que, consecuentemente, no están sujetos al EGCAP, no están obligados a dar cumplimiento al límite porcentual máximo previsto en el inciso primero y segundo del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de febrero de 2022. Exp. 2473. C.P. Óscar Darío Amaya Navas. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 6 de julio de 2022. Exp. 66.594. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022. Exp. 60.434. C.P. María Adriana Marín.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Finalmente, el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece un límite a la autonomía contractual de las entidades estatales, al disponer que los contratos no pueden adicionarse en más del 50 % de su valor inicial. Esta restricción se explica en la naturaleza onerosa y patrimonial del contrato estatal, en el cual el precio constituye un elemento esencial y determinable desde su celebración.

En consecuencia, dicho límite resulta aplicable a los contratos estatales, incluidos los contratos interadministrativos con contenido patrimonial que se encuentran sujetos al Estatuto General de Contratación. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta limitación no se aplica de manera automática a los convenios interadministrativos de cooperación que carecen de interés económico, pues el EGCAP regula primordialmente relaciones contractuales onerosas. Por ello, la procedencia del límite de adición debe analizarse caso a caso, atendiendo a la naturaleza, objeto y finalidad del instrumento interadministrativo.

4. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 39, 40 y 41.
- Ley 1002 de 2005, artículos 1,6 y 8.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Decreto 1068 de 2015, artículo 2.8.3.4.
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.1.4.4
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 25 de noviembre de 2025, Exp. 15001-23-33-000-2014-00336-01 (69.562), C.P. José Roberto Sáchica Méndez, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, exp.17860.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 26 de julio de 2016. Exp. 2.257. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de octubre de 2021, Rad. 65978, M.P. Martha Nubia Velásquez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 23 de abril de 2021, Rad. 49148, M.P. María Adriana Marín; Consejo de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 21 de mayo de 2021, Rad. 66756, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 30 de septiembre de 2020, Rad. 65358, M.P. Guillermo Sánchez Luque.

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 05 de febrero de 2021, rad. 25000-23-26-000-2011-00144-01(49792), M.P. María Adriana Marín.
- Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 14 de junio del 2019, Radicación Número: 25000-23-37-000-2010-02552-01(AP).
- Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 21 de febrero de 2025. Radicación Número: 68.280. CP: José Roberto SÁCHICA Méndez.
- Corte Constitucional, Sentencia C-768 de 23 de septiembre de 2010. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez
- Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 22 de mayo de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.
- Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- se ha referido previamente a la noción y características de los convenios y contratos interadministrativos en los conceptos 4201913000004536 del 27 de julio del 2019, C-023 del 13 de febrero del 2020, C-220 del 13 de abril del 2020, C-681 del 19 de noviembre del 2020, C-552 del 5 de octubre del 2021, C-387 del 15 de junio de 2022, C-562 del 7 de septiembre del 2022, C-114 del 4 de mayo de 2023, C-771 del 29 de diciembre de 2022 y C-490 del 23 de mayo de 2025. Este 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/>

Aprovechamos la oportunidad para 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía: 01800 0520808
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- Página web: www.colombiacompra.gov.co

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 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: Andreina Cerpa Muñoz
Analista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

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